

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

**“SISTEMA DI CONTROLLO
DELL’ESPORTAZIONE DEGLI
ARMAMENTI E DELLA TECNOLOGIA
AVANZATA. AMMAESTRAMENTI
DELLE CRISI DEL GOLFO”**

 **RIVISTA
MILITARE**

**RIVISTA
MILITARE**

Direttore Responsabile

Giovanni Cerbo

© ROMA - MARZO 1995

Proprietà letteraria artistica
e scientifica riservata

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

**“SISTEMA DI CONTROLLO
DELL'ESPORTAZIONE DEGLI
ARMAMENTI E DELLA TECNOLOGIA
AVANZATA. AMMAESTRAMENTI
DELLE CRISI DEL GOLFO”**

**/// RIVISTA
MILITARE**

**“SISTEMA DI CONTROLLO
DELL'ESPORTAZIONE DEGLI
ARMAMENTI E DELLA TECNOLOGIA
AVANZATA. AMMAESTRAMENTI
DELLE CRISI DEL GOLFO”**

di Alessandro Politi

con la collaborazione di

A. De Guttry, S. Gallucci, M. Bilbeisi, M. Lastella

SOMMARIO

SIGLE	pag.	9
SINTESI DELLA RICERCA	"	13
ABSTRACT OF THE RESEARCH	"	15
Introduzione	"	17
1. I trasferimenti di armi e tecnologie verso l'Iraq	"	20
1.1 Le fonti internazionali specializzate (Lastella)	"	20
1.2 Le fonti nazionali (Politi)	"	26
1.3 Le conseguenze militari e politiche (Politi)	"	38
1.3.1 Le conseguenze militari	"	38
1.3.2 Le conseguenze politiche	"	42
2. Analisi di due casi: Luchaire e BNL (Politi)	"	44
2.1 Il caso Luchaire/Casson	"	44
2.1.1 Egesi normativa	"	44
2.1.2 La parte francese dell'affare Luchaire	"	46
2.1.3 I fornitori italiani nell'affare Luchaire	"	60
2.1.4 L'affare Luchaire: il ruolo delle banche	"	79
2.1.5 Il Comitato speciale e l'affare Luchaire	"	88
2.2 Il caso BNL Atlanta	"	98
2.3 Alcune osservazioni preliminari	"	107
3. Lo stato delle leggi 185 e 222 (De Guttry)	"	118
3.1 La Legge 9 luglio 1990 n. 185	"	118
3.1.1 Lacune emerse o che potrebbero emergere dalla concreta applicazione della Legge 185/1990	"	127
3.2 La legge 222/1992	"	129
3.2.1 Breve esame della L. 222/1992	"	129

3.2.2. Valutazioni provvisorie	pag. 130
3.3 Problemi di coordinamento tra la l. 185/1990 e la l. 222/1992	" 131
4. La concertazione internazionale	" 134
4.1 COCOM (Gallucci)	" 134
4.1.1 La legislazione americana sulla esportazione di tecnologia	" 134
4.1.2 Il COCOM ed il suo funzionamento	" 147
4.1.3 Le liste d'embargo	" 150
4.1.4 I controlli all'esportazione	" 152
4.1.5 L'enforcement	" 152
4.1.6 I Certificati Internazionali d'importazione e i Formulari di Verificazione	" 154
4.1.7 Le richieste di eccezione	" 155
4.1.8 Le riforme del COCOM	" 158
4.1.9 Un futuro per il COCOM?	" 160
4.2 Gruppo Australia (Lastella)	" 171
4.2.1 Nascita e funzioni del Gruppo	" 171
4.2.2 La Chemical Weapons Precursors Export Control List	" 173
4.2.3 Le Warning Guidelines on dual-use plant and equipment	" 175
4.2.4 La controproliferazione delle armi biologiche	" 176
4.2.5 Gli scambi di informazioni	" 176
4.2.6 Valutazioni ufficiali del Gruppo Australia	" 177
4.2.7 Un controllo del gruppo Australia	" 178
4.3 Il Missile Technology Control Regime (Lastella)	" 179
4.3.1 Genesi ed obiettivi del regime	" 179
4.3.2. La politica dell'MTCR	" 180
4.3.3 Approcci all'MTCR	" 181
4.3.4 MTCR worst case e possibili miglioramenti	" 185
4.4 Il regime di non-proliferazione (Politi)	" 188
4.4.1 Il Trattato di Non Proliferazione	" 188
4.4.2 L'EURATOM	" 191
4.4.3 L'NSG	" 191
4.4.4 Problemi per il regime	" 193

5. Problemi e possibili soluzioni (Politi)	pag. 198
5.1 I problemi degli operatori	" 198
5.1.1 Il questionario	" 198
5.1.2 Il panorama delle risposte	" 200
5.2 Le questioni da risolvere	" 230
5.2.1 Il livello internazionale	" 230
5.2.2 Il livello nazionale	" 233
5.3 Possibili soluzioni	" 240
5.3.1 Policy internazionale	" 240
5.3.2 Provvedimenti interni	" 244
Conclusioni	" 259

SIGLE

ACDA	= Arms Control and Disarmament Agency
AEMG	= Autorisation Export de Materiel de Guerre
AIEA	= Agenzia Internazionale Energia Atomica
AMD-BA	= Avions Marcel Dassault-Breguet Aviation
art.	= articolo
ASEAN	= Association of South East Asian Nations
BND	= Bundesnachrichtendienst
BNP	= Banque National de Paris
bomblet	= mini-bomba, bombetta, submunizione a bomba
BUE	= Banque de l'Union Européenne
BWC	= Biological Weapons Convention
C2	= Comando e Controllo
c.p.	= codice penale
c/a	= contraereo
CAMEN	= Centro Applicazioni Militari Energia Nucleare, a S. Piero a Grado (Pisa) ora trasformato in CRESAM
Cass. Sez.	= Corte di Cassazione, Sezione
CBI	= Central Bank of Iraq
CC	= Carabinieri
CCC	= Commodity Credit Corporation
CCF	= COCOM Cooperation Forum
CCF	= Credit Commercial de France
CD	= Conference on Disarmament
CE	= Comunità Europea
CEE	= Comunità Economica Europea
CESIS	= Comitato Esecutivo Servizi Informazione e Sicurezza
CI	= Certificato di Importazione
CI/FV	= Certificato Importazione/Formulario Verifica
CIA	= Central Intelligence Agency
CIEMMG	= Commission Interministeriale Etudes Exports de Materiel de Guerre
CII	= Certificato Internazionale Importazione
CIN	= Circuito Informativo Nazionale

CIPE	= Comitato Interministeriale Programmazione Economica
CIS	= Confederation of Independent States
CISD	= Comitato Interministeriale Scambi Difesa
CNR	= Cantieri Navali Riuniti
CNR	= Clausola Non Riesportazione
COCOM	= Coordinating Committee for multilateral export control
CONSAR	= Consorzio Armamenti
CPE	= Cooperazione Politica Europea
CRESAM	= Centro Ricerche Esperienze Studi e Applicazioni Militari
CSI	= Confederazione Stati Indipendenti
CWC	= Chemical Weapons Convention
CWEC	= China Wanbao Engineering Company
DAI	= Direction des Affaires Internationaux
ddl	= disegno di legge
DESO	= Defence Sales Organisation
DG	= Direzione Generale
DGA	= Direction Generale de l'Armement
DGAE	= DG Affari Economici
DGAP	= DG Affari Politici
DIO	= Defence Industries Organisation, organo statale iraniano
DM	= Decreto Ministeriale
DoD	= Department of Defense
DPSD	= Direction Protection et Securite Defense
EBO	= vedi HAI, dizione greca
ERFB/BB	= Extended Range Full Bore/Base Bleed
EUC	= End User Certificates
Eximbank	= Export-Import Bank
FAE	= Fuel Air Explosive
FCE	= Frais Commerciaux d'Exportation
FFAA	= Forze Armate
FSAF	= Famille Systemes Antiaeriens Futurs
FSS	= Full Scope Safeguards
G-7	= Gruppo dei sette paesi più industrializzati del mondo
GCT	= Grande Cadence de Tir
GdF	= Guardia di Finanza
HAI	= Hellenic Arms Industry
HDW	= Howaldswerke
IAEA	= International Atomic Energy Agency
IC/DV	= Import Certificate/Delivery Verification
IKL	= Ingenieurkontor Lübeck

impex	= import-export
Intl	= International
IOC	= Iranian Oil Company
IRSL	= Iranian Shipping Line
L	= Legge
LDDI	= Less Developed Defence Industry
MAE	= Ministero Affari Esteri
MAT	= Materiali Armamento e alta Tecnologia
MBT	= Main Battle Tank, carro armato da battaglia principale, carro pesante
MEL	= Mobile Erector Launcher
MI	= Ministero Interni
MICA	= Ministero Industria Commercio ed Artigianato
Mincomes	= Ministero Commercio con l'Estero
minelet	= mini-mina, submunizione a mina
MTCR	= Missile Technology Control Regime
NAMSA	= NATO Maintenance and Supply Agency
NATO	= North Atlantic Treaty Organization
NBC	= Nucleare Batteriologico Chimico
NDIO	= National Defence Organization
NIC	= New Industrialized Countries
NORINCO	= North China Industry Corporation
NSG	= Nuclear Suppliers' Group
OIS	= Organizzazioni Informative e di Sicurezza
ONG	= Organizzazioni Non Governative
OSINT	= Open Sources Intelligence
PC-3	= Petrochemical project nr. 3
PG	= Polizia Giudiziaria
PIP	= Product Improvement Programme
Polarmi	= Politica Armamenti (MAE DGAP)
PS	= Parti Socialiste
R/S	= Ricerca e Sviluppo
RD	= Regio Decreto
RSA	= Repubblica del Sud Africa
SEI	= Società Esplosivi Industriali
SGDN	= Secretaire General de la Defense Nationale
SISDE	= Servizio Informazioni Sicurezza Democratica
SISMI	= Servizio Informazioni Sicurezza Militare
SMD	= Stato Maggiore Difesa
STEM	= Security Technology Experts Meeting
TEL	= Tractor Erector Launcher
TEM	= Technical Experts Meeting

TM	= Terzo Mondo
TNP	= Trattato Non Proliferazione
TULPS	= Testo Unificato Leggi Pubblica Sicurezza
UAMA	= Ufficio Autorizzazioni Materiali Armamento
UAV	= Unmanned Aerial Vehicle
UCPMA	= Ufficio Coordinamento Produzione Materiali Armamento
UE	= Unione Europea
UOR	= Unità Organizzativa Responsabile
Vezarat	= ministero della Difesa iraniano
WG	= Working Group

SINTESI DELLA RICERCA

Scopo di questa ricerca è la valutazione dell'efficacia dei sistemi di controllo nazionali sugli export di armi ed alta tecnologia, partendo dai dati disponibili sulla rete di approvvigionamento palestinese ed occulto iracheno precedente la guerra del Golfo.

Le rivelazioni sull'ampiezza di questa rete e sulle smagliature dei sistemi di controllo di numerose nazioni occidentali inducono ad una riflessione critica sui mezzi impiegati per evitare proliferazioni o livelli di armamento destabilizzanti e pericolosi.

La ricerca ha esaminato:

- la storia dei disegni di legge che hanno portato alle attuali normative 185 e 222 per il controllo rispettivamente delle esportazioni di armamenti e tecnologie duali;
- gli effetti politico-militari del riarmo iracheno;
- due casi di particolare rilievo sulle triangolazioni in generale prima della legge 185 (caso Luchaire/Casson) e sul finanziamento occulto della rete di procurement iracheno (caso BNL Atlanta);
- lo stato delle due citate leggi dal punto di vista giuridico;
- la concertazione internazionale nella lotta alle proliferazioni NBC e missilistiche (COCOM, Gruppo Australia, MTCR, TNP, EURATOM, NSG);
- i problemi evidenziati dagli operatori governativi e commerciali nell'applicazione delle leggi attraverso un questionario e delle interviste;
- le possibili soluzioni.

Le conclusioni a cui è arrivato lo studio sono:

- 1) la gestione dell'istruttoria delle licenze all'esportazione deve essere gestita da un solo ministero (Affari Esteri) e non da due come ora, perché entrambi i tipi di esportazione hanno valenza politico-str-

tegica. Questa riforma è nettamente distinta dal problema di trovare un nuovo organismo di alta decisione politica in successione al CISD (Comitato Interministeriale Scambi Difesa);

- 2) i sistemi di controllo previsti dalla legge 185 richiedono dei ritocchi e degli snellimenti più o meno importanti anche per armonizzare procedure e prassi a livello europeo, ma sostanzialmente funzionano;
- 3) la legge 222 alla fine del 1993 era incompleta dei suoi regolamenti applicativi e dei suoi organi, perciò il regime di controllo è lacunoso di per sé. Se si sono evitate pericolose fughe di tecnologie è solo grazie all'energia di singoli settori dell'apparato, statale;
- 4) anche con tutti gli adempimenti formalizzati, la legge 222 non controllerà mai adeguatamente il flusso di tecnologie verso paesi proliferatori se:
 - le dogane non vengono modernizzate;
 - non viene effettivamente introdotta ed applicata una clausola catch-all per bloccare selettivamente anche le basse tecnologie dirette a paesi a rischio;
 - l'azione dei servizi segreti nel settore non viene potenziata da adeguati reclutamenti e sinergizzata da una struttura per minaccia (evitando irrealistiche divisioni di competenze territoriali).

Esigenze comuni ad entrambi i sistemi di controllo sono: la necessità di una azione decisionale politica più incisiva anche nei fori internazionali; una maggiore circolazione di informazioni per via telematica; un migliore monitoraggio delle transazioni bancarie illegali.

ABSTRACT OF THE RESEARCH

The objective of the research is to evaluate the effectiveness of national control systems on arms and hi-tech exports. The departing point of the study were the data available on overt and covert Iraqi procurement net set up before the Gulf war.

The findings on the width of this network and on the loopholes of the control systems in several Western nations prompted a critical re-thinking on the means to employ against destabilizing proliferations and arms races.

The research analyzed:

- the history of the bills generating the actual laws nr. 185 (control on arms exports) and nr. 222 (control on hi-tech exports);
- political-military effects of the Iraqi rearmament;
- two significant cases concerning illegal arms trade before the enforcement of law nr. 185 (Luchaire/Casson case) and the covert financing of the Iraqi procurement network (BNL Atlanta case);
- the juridical problems of both laws;
- the international anti-proliferation fora (COCOM, Australia Group, MTCR, NPT, EURATOM, NSG);
- the problems of governmental and corporate officials in the enforcement of the laws (questionnaire and interviews);
- the possible solutions.

The results of the research are:

- 1) The Foreign Affairs ministry should manage the authorization process for both arms and hi-tech exports, because both have political and strategic relevance. The actual division of competences between two ministries is counterproductive. The issue of a successor to the CISD (Interministerial Committee for Defense Trade) is clearly different from this reform. One pertains the mainly the

bureaucratic streamlining, the latter concerns a new governmental body deciding on major political guidelines for exports.

- 2) The control systems set up by law nr. 185 are fundamentally effective, but they need a number of adjustments also in view of a European defence trade harmonization.
- 3) By the end of year 1993 several regulations and bureaucratic bodies foreseen by law 222 were still missing. This implies that controls were per se defective. Major technology leaks were avoided only by the decisive action of single agencies.
- 4) Law 222, even with all the needed regulations, will never control effectively the technology flow to proliferating country. The necessary measures to implement are:
 - modernizing the customs,
 - introducing and effectively enforcing a catch-all clause, selectively blocking also low-tech directed to critical countries
 - strengthening the intelligence services with adequate recruiting and tasking them by threat and not by obsolete territorial subdivisions.

Both control systems will profit from: a more vigorous policy also at international level; an increased exchange of electronic informations; a better monitoring of illegal banking transactions.

SISTEMA DI CONTROLLO DELL'ESPORTAZIONE DEGLI ARMAMENTI E DELLA TECNOLOGIA AVANZATA. AMMAESTRAMENTI DELLE CRISI DEL GOLFO

Introduzione

La guerra del Golfo ha evidenziato in modo eclatante come il problema del controllo dei flussi di armamenti e di alte tecnologie non sia un problema astratto di moralità politica o secondario nella gestione di una politica estera, ma è parte integrante delle decisioni importanti di un governo nazionale o di una eventuale politica estera e di sicurezza della UE.

La situazione nazionale per quel che riguarda il sistema di controllo delle esportazioni di armamenti ed alte tecnologie ha potuto beneficiare di leggi relativamente recenti, una delle quali (la 185/1990 sull'export di armamenti) ha ormai un periodo di rodaggio quasi triennale.

Questa legge, come anche la 222/1992 sulle esportazioni di hi-tech, sono il frutto di un relativamente mutato atteggiamento politico nei confronti di due settori obbiettivamente delicati.

L'esportazione di armamenti è stata vista fino all'applicazione del cosiddetto decreto Formica (4 dicembre 1986) come un settore da gestire in un regime di sostanziale opacità, attraverso comitati governativi semisegreti, senza una esplicita linea politica governativa. Da un lato questo ha permesso, soprattutto negli anni '70, esportazioni in violazione agli embarghi dell'ONU (verso il Sud Africa) oppure verso la Libia anche in periodi di tensione politica o in disaccordo con i nostri principali alleati. Dall'altro la mancanza di un diritto sviluppato e di comportamenti chiari e verificabili ha portato ad una situazione di laissez faire messa in luce dallo scandalo di una fornitura di mine Valsella all'Iran nel pieno della guerra Iran-Iraq, nonostante una politica estera declaratoria di equidistanza, adesione all'embargo ONU ed a favore di una soluzione politica del conflitto.

Con l'entrata in vigore del decreto Formica, accompagnata da una serie di processi, alcuni dei quali ancora in corso, si è invece instaurata

una sostanziale paralisi decisionale politica e burocratica che ha portato al pratico blocco di quasi tutta l'attività esportativa. Il prevalere di tendenze politiche decisamente contrarie all'esportazione di armamenti in sé, oltre a danneggiare la credibilità internazionale dello stato italiano in quanto garante politico ultimo di contratti d'armamento, non ha assolutamente contribuito a creare una cultura politica di scelta responsabile delle aree verso cui esportare ed ha frustrato qualunque iniziativa burocratica di interpretare intelligentemente le norme. A livello politico e burocratico si sono poi verificati dei casi di vero e proprio sfruttamento del potere di interdizione sulle autorizzazioni all'esportazione.

La discussione della legge 185/90 in Parlamento ha rappresentato, almeno in misura parziale, una risposta più pragmatica alle esigenze di una industria ormai in crisi a livello internazionale ed alla necessità di avere un insieme di norme certe, fatti salvi i principi ideali cui maggioranza ed opposizioni si richiamavano per valutare l'export. La discussione in sé ha però messo in rilievo alcuni punti critici:

- l'UCPMA (Ufficio Coordinamento Produzione Materiali Armamento) inizialmente doveva essere l'istanza centrale presso la Presidenza del Consiglio per assistere a delinearne e armonizzare una politica coerente delle esportazioni, con un ruolo di indirizzo e sostegno per l'export e di coordinamento per le attività industriali. Durante la redazione delle bozze del ddl l'esempio della francese DGA (Direction Generale de l'Armement) e della britannica DESO (Defence Sales Organisation) sono citati esplicitamente. Nel corso del dibattito invece è stato caricato su proposta dell'on. Flaminio Piccoli di compiti di studio sulla riconversione e sull'utilizzo pacifico delle tecnologie belliche più rispondenti a sollecitazioni ideologiche che a reali necessità pratiche;
- la politica di controllo sulle esportazioni di alta tecnologia per un certo periodo è stata coordinata nella redazione legislativa con quella concernente gli export di armi, ma questa sensata impostazione è stata presto abbandonata.

Questa vicenda parlamentare ci porta ad esaminare il contesto in cui nasce la legge 222/92. Le esportazioni di hi-tech non hanno quasi mai goduto della cattiva reputazione riservata agli armamenti, perché

sono state considerate un fatto eminentemente commerciale e pacifico. Non sono mancati naturalmente gli episodi controversi, specialmente nel campo dei trasferimenti di tecnologie nucleari (p.e. a favore del progetto del reattore Osirak) oppure delle violazioni degli accordi COCOM (l'ultimo episodio è stato quello della Olivetti), ma in genere la regolamentazione nazionale è stata molto carente, per non dire quasi inesistente.

Per quanto l'Italia sia presente in tutti i consessi interessati all'export di hi-tech (COCOM, MTCR, Club di Londra, Club Australia) e per quanto il principale partner tecnologico, gli USA, abbiano esercitato ripetute pressioni perché venisse varata una legislazione nazionale, la questione ha ricevuto un'attenzione politica blanda fino alla guerra del Golfo con una significativa già citata eccezione.

Una redazione della bozza del disegno di legge governativo sull'export di armamenti (ancora si prevedeva che la materia fosse di competenza del Mincomes) comprendeva in una prima fase un articolo 20 ed un art. 21 che toccavano gli aspetti dell'esportazione e transito delle alte tecnologie e che prevedevano una legge delega in materia. In una successiva elaborazione in sede Commissione Esteri della Camera (X legislatura) si prevedeva invece un'unica legge sugli export con un secondo capitolo dedicato proprio alle esportazioni di alta tecnologia. Ufficialmente questa impostazione venne lasciata cadere in Parlamento nel 1989 perché con la nuova politica gorbacioviana non si voleva varare un provvedimento che poteva sembrare punitivo e restrittivo verso la giovane democrazia sovietica. In realtà, anche quando:

- i due sistemi di controllo viaggiavano insieme a livello di redazione legislativa;
- si presentavano l'uno (hi-tech) come una copia carbone diluita dell'altro;
- era previsto che il MAE (Ministero Affari Esteri) avrebbe trattato i controlli in entrambe i campi;
- le pressioni dell'industria civile, tra l'altro con un fatturato ben più consistente di quella militare, andavano nel senso di evitare indebite confusioni di immagine e di snellire al massimo le procedure in modo da non mortificare la competitività e non aumentare scorte e costi di consegna.

Uno dei motivi meno dichiarati, ma non per questo validi, di una così lunga carenza legislativa è dovuto anche al fatto che l'applicazione degli accordi in sede COCOM è stata spesso ineguale, specialmente se erano ditte statunitensi a violare le restrizioni.

Come già accennato, la guerra del Golfo e specialmente i numerosi scandali di contributi tecnologici all'arsenale convenzionale e non convenzionale di Saddam Hussein, hanno fornito un impulso decisivo per varare una legge che, al momento in cui scriviamo (febbraio 1993) manca di numerosi regolamenti applicativi.

Nel percorso di questa ricerca cercheremo innanzitutto di individuare i principali trasferimenti illegali di tecnologie verso l'Iraq e le loro eventuali conseguenze operative e politiche durante la guerra del Golfo sia usando le fonti della stampa internazionale specializzata, sia quelle della stampa nazionale.

In un secondo capitolo analizzeremo due casi specifici di esportazione illegale ancora sub-iudice: il caso Luchaire, durante la guerra Iran-Iraq, e quello BNL, consumatosi alla vigilia della guerra del Golfo.

Nel terzo esamineremo lo stato delle leggi italiane attuali ed i problemi a livello giuridico che si possono presentare.

Nel quarto vedremo l'attività dei fori internazionali impegnati nella lotta alla proliferazione.

Il quinto capitolo evidenzia i problemi operativi, così come risultano da interviste con gli operatori e propone alcune possibili soluzioni per aumentare l'efficacia dei controlli.

1. I trasferimenti di armi e tecnologie verso l'Iraq

1.1 Le fonti internazionali specializzate

Tutta una serie di pubblicazioni hanno seguito con attenzione un vasto numero di trasferimenti più o meno in contrasto con l'embargo decretato dall'ONU. Apprendiamo così che molti produttori di armamenti di un certo rilievo hanno contribuito al rafforzamento della macchina militare irachena.

L'allora Unione Sovietica non solo aveva fornito le forze armate di Baghdad della gran parte degli armamenti principali (carri, blindati, arti-

glie, elicotteri, motovedette lanciamissili, aerei da combattimento e da trasporto di vario tipo), ma aveva anche fornito una versione modificata del Sukhoi Su-24 Fencer (nella versione MK), dotata di sonda per il rifornimento in volo e di un sistema di navigazione/attacco in grado di lanciare bombe a guida laser, esposte nel 1990 durante la prima ed ultima mostra di materiali militari a Baghdad. La provenienza delle tecnologie per la testa di guida laser delle bombe è rimasta ancora ignota, anche se i paesi in possesso di questa capacità progettuale sono assai pochi.

Massiccia era la presenza nei programmi per i missili balistici: Al-Hussein, Al-Abbas, Tammuz-1 e per il vettore spaziale Al-Abed.

Rilevante era anche il ruolo dei consiglieri e tecnici militari, che assicuravano il supporto per lo studio e l'impiego di tecnologie per la produzione di armi nucleari e chimiche, nonché l'addestramento e la manutenzione dei sistemi aeronautici ed elettronici più sofisticati.

La Francia, per importanza di materiali forniti, è il secondo paese sulla scena irachena. Tra le forniture più recenti si ricordano:

- aerei multiruolo Mirage F.1C (AMD-BA, consegne embargate solo con l'invasione del Kuwait);
- autoblindo (Panhard);
- elicotteri AS-332 Super Puma (Aerospatiale);
- missili AM-39 Exocet (Aerospatiale);
- missili antiradar ARMAT (Matra);
- missili AS-15TT (Aerospatiale);
- missili AS-30L (Aerospatiale);
- missili contraerei Roland (Euromissile);
- missili controcarro Milan e HOT (Euromissile, una joint venture franco-tedesca);
- radar da difesa di punto superficie-aria Tiger (Thomson-CSF, alcuni trasformati in radar avioportati da allerta precoce);
- semoventi d'artiglieria da 155 mm GCT-45 (GIAT);
- sistemi di acquisizione e controllo del fuoco d'artiglieria Atila (Thomson-CSF).

Società o tecnici francesi erano anche presenti:

- nel progetto Babilonia, destinato a sviluppare il cosiddetto supercannone;
- nella sperimentazione dei sistemi di guida dei missili balistici;

- nell'avvio del programma nucleare iracheno (reattore Osirak);
- nella realizzazione del programma per le armi chimiche.

L'Argentina aveva svolto un ruolo chiave nell'abortito progetto Condor 2 mettendo a disposizione i missili con cui condurre le sperimentazioni.

L'Austria ha fornito un numero imprecisato di obici GN-45 (Noricum).

Installazioni per la ricerca e sviluppo hanno svolto un ruolo nello sviluppo del progetto Condor 2.

La più grande società di munizionamento del Belgio, la PRB SA Defense, curava lo sviluppo delle cariche di lancio per il supercannone, prima di essere rilevata dalla britannica Astra.

Il Brasile ha svolto un ruolo importante soprattutto nella fornitura di lanciarazzi multipli e razzi d'artiglieria SS-30 Astros II, -40, -60 (Avibras) ed autoblindo EE-3, -9, -11 (Engesa).

Inoltre è presente nei settori del design, assistenza tecnica ed addestramento per il razzo Sijeel 60 e per il missile balistico Al-Hussein. Ingegneri brasiliani partecipano anche ai lavori per l'estensione della gittata degli SCUD-B.

L'allora Cecoslovacchia ha venduto blindati da combattimento per la fanteria BMP-1.

Il Cile è stato un paese chiave per lo sviluppo della produzione di bombe aeronautiche sia convenzionali, che a grappolo che chimiche attraverso il gruppo Cardoen.

La Cina ha venduto:

- aerei da combattimento F-6, F-7, F-8;
- bombardieri H-61 (derivati dei sovietici Badger);
- missili antinave costieri HY-2 Silkworm;
- missili antinave aria-superficie C-601 e forse anche la variante a raggio più lungo C-611.

Intorno al 1988 era stato firmato un contratto per la costruzione di un impianto di sperimentazione di motori a razzo a propellente liquido. Il disegno dell'installazione è completato da ingegneri della Prima Accademia (Carrier Rocket Academy) del ministero dell'Industria Spaziale, mentre il resto viene sospeso con la crisi del Kuwait nel 1990. Ingegneri cinesi partecipano anche ai lavori per l'estensione della gittata degli SCUD-B.

■ Nel 1990 una sussidiaria della NORINCO (North China Industry Corporation), la CWEC (China Wanbao Engineering Company) sembra aver inviato sette tonnellate di idruro di litio (lithium hydride), impiegabile per la produzione di propellenti missilistici e di armi nucleari. Fonti di stampa ritengono sia stato acquistato da Baghdad per la produzione di missili balistici, mentre le autorità cinesi smentiscono la transazione.

■ L'Egitto ha assistito con personale qualificato e assistenza tecnica nei programmi di missili balistici Al-Hussein, Al-Abbas e nel progetto Condor 2 (fornendo anche equipaggiamenti).

■ La Germania è sospettata di aver venduto tramite la MBB (gruppo DASA) tecnologie per la costruzione di bombe FAE (Fuel Air Explosive) ed ha contribuito al programma del supercannone.

■ Una trentina di ditte tedesche hanno contribuito al riarmo iracheno, una dozzina delle quali ha lavorato al progetto di aumentare il raggio d'azione degli SCUD. Quasi tutte le ditte appartengono a grandi gruppi tedeschi come Thyssen, MAN ed MBB. Dal 1984 fino al 1987 la MBB aveva condotto ricerche per l'Iraq, poi trasferite al gruppo di consulenza svizzero Consen che agì da copertura. La Consen era guidata da un ex-direttore delle ricerche della divisione tecnologia militare della MBB, il quale secondo la BBC avrebbe continuato il suo lavoro in Iraq. Inoltre dal 1987 il procurement clandestino iracheno in Germania per le tecnologie per missili balistici conobbe un notevole incremento.

■ Su 110 (altre fonti parlano di 80) ditte chimiche inquisite dopo la guerra del Golfo, nove sono state incriminate per aver esportato precursori e tecnologie utili per l'arsenale chimico iracheno. Dal 1984 la Germania è divenuta il canale di approvvigionamento privilegiato per le componenti chimiche in quanto non solo il suo sistema di controlli era molto carente, ma il governo stesso aveva deciso di ignorare gli avvertimenti USA sulle intenzioni dei rappresentanti di Baghdad e fece continuare le vendite fino al 1988. Dal canto loro gli iracheni disponevano di un uomo di punta, Amer Hammoudi Al Sa'adi (il padre del programma chimico nazionale), che aveva studiato in Germania, disponeva di molti contatti e conosceva a fondo la normativa, in modo da aggirarla con tecniche di triangolazione. La principale fabbrica di armi C irachena venne costruita dal consorzio d'affari Karl Kolb attra-

verso la società collegata Pilot Plant. La ditta WET costruì invece l'impianto di ricerca di Samarra.

Altre ditte non meglio specificabili hanno venduto tecnologie per i programmi nucleari.

In Gran Bretagna erano situate le società Walter Somers ed Astra Holdings, entrambe presenti nel programma per lo sviluppo del progetto Babilonia. La prima ha fornito per 3,7 milioni di dollari le canne da 350 mm per la sperimentazione dei prototipi ridotti, che servivano da dimostratore tecnologico per la fase finale del programma che doveva giungere ad un calibro di 1.000 mm.

La seconda ha rilevato nel 1989 la belga PRB SA Defense che curava lo sviluppo delle cariche di lancio per il modello da 1.000 mm.

Sempre britannici sono i sistemi di acquisizione e controllo del fuoco d'artiglieria Cymbeline (Thorn-EMI) e AMETS (Marconi Command and Control Systems), acquistati dall'Iraq per il controllo delle sue artiglierie più avanzate.

Infine ditte o specialisti inglesi risultano aver contribuito ai programmi missilistici e di armamento chimico iracheni.

La Grecia, attraverso le sue due società specializzate nel munizionamento leggero e pesante, EBO e Pyrkal, ha venduto munizioni per un valore di 75 milioni di dollari.

L'Italia, nonostante il precedente scandalo Valsella, non ha rinunciato a fornire mine all'Iraq per quanto l'embargo decretato dall'ONU restasse in vigore. Questa volta è la Misar che avrebbe fornito mine navali da fondo del tipo Manta (esportate presumibilmente tramite la OTO-Melara), nonché le tecnologie per modificare le mine di concezione sovietica nei tipi locali Al Muthena 35 e 45.

Sempre dall'Italia provenivano le celle calde utilizzate a Tuwaitha, anche se in realtà risultavano esportate nel quadro delle salvaguardie IAEA (International Atomic Energy Agency).

Ditte come la Montedison e la Ausidet sono state accusate di aver fornito componenti per i programmi di armi chimiche e batteriologiche, nonché di aver contribuito a costruire la prima fabbrica irachena di armi chimiche ad Akashat (1983).

La Jugoslavia ha contribuito nei settori del design e dell'assistenza tecnica per i razzi d'artiglieria Ababil 50 e 100.

Dalla Romania provengono i carri M-77, girati dall'Egitto all'Iraq durante il conflitto Iran-Iraq.

L'Olanda è stata il tramite per le forniture di componenti per armi chimiche provenienti da Francia ed Italia.

La Spagna ha partecipato con la società Forex SA al programma dei nuovi pezzi d'artiglieria Majnoon da 155 mm ed Al Faw da 210 mm, curandone l'assemblaggio finale.

Il Sud Africa ha rafforzato la capacità irachene nelle artiglierie a lungo raggio con un numero imprecisato di obici G-5 (Arm Scor).

La Svezia ha contribuito con mezzi di trasporto al programma dei missili Al-Hussein.

Gli USA sono riusciti a bloccare una fornitura di 10.000 missili controcarro TOW e di 20.000 granate d'artiglieria, probabilmente di calibro 155 mm. La fornitura era camuffata da false bolle per motori di macchine agricole e doveva transitare per la Spagna.

Ditte statunitensi hanno esportato componenti chimici nonostante gli avvertimenti contrari della CIA.

Fino al 1987 molte tecnologie missilistiche erano facilmente disponibili sul mercato USA. Equipaggiamenti americani hanno aiutato lo sviluppo del missile Condor 2, successivamente bloccato per le pressioni del Dipartimento di Stato su Argentina, Egitto ed Iraq. Solo dopo il 1987 gli accessi da parte dell'Iraq a queste tecnologie sono stati bloccati. Tuttavia ancora nel 1991 tecnici americani erano segnalati a Baghdad per riunioni sui sistemi di guida dei missili.

Tuttavia il ruolo avuto dagli USA è stato molto più importante di quanto non lasci supporre l'episodio, come esamineremo in seguito.

Con il passare del tempo è emerso con sufficiente chiarezza il fatto che, nonostante un chiaro embargo ONU, una serie di grandi attori internazionali ha deciso, per superiori interessi nazionali di disattenderlo completamente. In questo gruppo rientrano le due superpotenze, la Francia e l'Egitto. L'Argentina per un certo periodo ha creato un'alleanza strategica con l'Egitto e l'Iraq per arrivare ad un vettore che potesse dare un senso al suo nascente programma nucleare.

Un secondo gruppo di paesi ha seguito invece una politica di sostanziale opportunismo commerciale come: Austria, Belgio, Brasile,

Cecoslovacchia, Cile, probabilmente la Cina, Grecia, Jugoslavia, Romania e Sud Africa.

Un terzo insieme infine sembra aver conosciuto serie falle nei suoi sistemi di controllo: Germania, Gran Bretagna, Italia, Olanda, Spagna e Svezia.

La logica implicazione di questa breve rassegna è che non soltanto i sistemi di controllo di alcuni dei più importanti fornitori di armamenti hanno delle lacune, ma che un sistema teoricamente perfetto di controlli a livello nazionale ha uno scarso impatto sul sistema degli scambi aperti ed occulti di armamenti e tecnologie senza una politica collettivamente concordata ed attuata.

Come vedremo più avanti le alleanze trasversali fra proliferatori e trafficanti grandi e piccoli non hanno certamente atteso l'apertura delle frontiere europee o la creazione di altri spazi economici integrati.

1.2 Le fonti nazionali

L'analisi delle fonti aperte nazionali sui casi di esportazione italiana legale o illegale di armamenti e tecnologie all'Iraq costituisce il primo passo per una ricognizione più precisa dei problemi del sistema di controllo.

Lo sfruttamento scientifico ed automatizzato delle fonti aperte, detto in gergo internazionale OSINT (Open Sources Intelligence) è in molti casi all'inizio nel nostro paese, mentre esso rappresenta il punto cardinale di ogni sistema di monitoraggio efficiente e costo-efficace, perché permette agli apparati informativi ed investigativi di:

- avere un quadro di situazione a basso costo;
- elaborare informazioni sfruttabili e disseminabili immediatamente senza i problemi delle analoghe informazioni classificate;
- restringere l'area del bersaglio informativo per l'impiego mirato di risorse pregiate.

Nell'intraprendere l'analisi delle fonti aperte non si può prescindere dagli aspetti peculiari del sistema dell'informazione pubblica italiana in questo particolare campo.

La tendenza generale della stampa è, come al solito, di ripetere le notizie di agenzia, raramente effettuando un controllo o un approfondimento.

dimento. A questo si aggiunge l'abitudine ad ogni inizio di scandalo di accumulare nello stesso articolo una serie di casi irrisolti o dai contorni non chiari, il che dal punto di vista dell'analista non fa che aumentare il rumore di fondo, senza però fornire elementi utili. Particolari problemi possono creare quegli articoli dove vengono accumulati alla rinfusa casi di esportazioni legali, anche se politicamente opinabili, ed esportazioni del tutto illegali.

Il caso estremo, nel periodo della guerra del Golfo è rappresentato da articoli reperibili su:

- Manifesto 30/1/91;
- Manifesto 20/2/91;
- Unità 28/3/91.

Qui, oltre al già citato fenomeno dell'accumulo indiscriminato dei casi, vi sono dei dati infondati o molto discutibili come:

- la vendita di sottomarini nucleari all'Iraq (notizia infondata, causata probabilmente da una cattiva fusione di notizie);
- la vendita di elicotteri da combattimento AH-1 Cobra e di MBT Leopard all'Iraq (vendite mai risultate);
- l'invio tra il 1978 ed il 1981 da parte della Galileo di due sistemi elettronici per artiglieria c/a alla Romania (un fatto che se fosse stato vero non avrebbe comportato il proscioglimento degli imputati perché l'esportazione si sarebbe configurato come una violazione dei controlli COCOM, cui la Romania all'epoca era sottoposta).

Tuttavia non mancano gli articoli di prima mano o basati su una documentazione precisa, scrupolosamente interpretata, ma tra questi sono presenti anche pezzi che fanno parte di campagne di informazione mirata (governativa e non governativa), con tutti i rischi connessi.

Il quadro che emerge da una rassegna stampa dei quotidiani nel periodo della guerra del Golfo è piuttosto variegato.

Secondo L'Unità il SISMI in un rapporto riservato ha elencato l'insieme dei rapporti commerciali italiani con l'Iraq negli anni '80. In totale vi sono 70 commesse per un valore di 10.000 miliardi a 63 ditte, delle quali le più note sono:

- Ansaldo;
- Barazzuoli;
- Cogefar;

- Dalmine;
- Danieli;
- Endeco;
- ENI;
- Face Standard;
- FIAT;
- Filippo Fochi;
- Innse;
- IRI;
- Magneti Marelli;
- Montedison;
- Pirelli;
- Reggiane;
- Riello;
- SNIA-Techint;
- Telettra;
- Worthington.

Tra i generi esportati legalmente, ma utilizzabili dual-use sono citati:

- tubi (p.e. Dalmine, Danieli);
- autorimorchi (FIAT IVECO);
- ruspe con particolari protezioni (FIAT-Allis);
- compressori;
- sistemi di telecomunicazione ed impianti radio (Face Standard e Telettra);
- laboratori di ricerca nucleare (SNIA-Techint);
- impianti per produrre pesticidi (Montedison).

Durante la guerra Iran-Iraq fino al 1990 vengono segnalate dalla stampa le esportazioni di:

- 8 elicotteri (A-109 ed AS-61);
- trasferimenti di know how e di progetti di stabilimenti «chiavi in mano»;
- componenti per la centrale nucleare di Tuwaitha nel 1989;
- bombe a frammentazione;
- cannoni c/a nel 1980;
- un centinaio di obici (calibro non specificato) con relative munizioni;
- quantitativi non specificati di proiettili e munizioni varie;

- circa 500.000 mine antiuomo e c/c;
- alcuni radar terrestri;
- apparati di radionavigazione e ricetrasmissione;
- laboratori di ricerca nucleare nel 1984-85;
- spolette per bombe;
- mine.

Tra le ditte coinvolte in quel periodo sarebbero:

- Aeritalia;
- Aermacchi;
- Agusta;
- Ansaldo;
- Breda;
- Caproni;
- CNR-Fincantieri;
- Contraves;
- Elettronica;
- Elicotteri Meridionali (gruppo Agusta);
- Microtecnica;
- OTO-Melara;
- Piaggio;
- Selenia;
- SNIA BPD;
- SNIA-Techint;
- Valsella.

Secondo il rapporto Timmermann 11 società italiane avrebbero contribuito a fornire armi convenzionali e tecnologie per armamento chimico (su un totale di 207 società di 19 paesi). Tra le più note società italiane figurano nel rapporto:

Ausidet	componenti chimici
BNL	finanziamenti
Danieli	parti in acciaio
Euromac	impex
Ilva	parti in acciaio
Montedison	componenti chimici
SNIA BPD	propellenti missilistici
SNIA Techint	componenti nucleari

Società delle Fucine	parti in acciaio
Technipetrol	componenti chimici e biologici

Sulla base del rapporto Timmermann il deputato radicale Roberto Ciccimessere ha presentato un esposto alla procura di Roma in cui venivano evidenziate le forniture delle compagnie:

- Ausidet;
- Danieli;
- Euromac;
- Ilva;
- Montedison;
- Ilva;
- SNIA BPD;
- SNIA-Techint;
- Società delle Fucine;
- Technipetrol (TPL).

Tra queste società, secondo La Stampa che cita un rapporto riservato del SISMI, alcune avrebbero beneficiato delle operazioni bancarie pilotate dalla filiale BNL di Atlanta:

- Euromac;
- FIAT;
- SNIA-Techint.

Secondo il rapporto del Senate Foreign Committee, quattro ditte risultano aver fornito materiali e manodopera per la costruzione di shelter aeronautici iracheni con specifiche superiori a quelle NATO:

- Binishell;
- Cimolai;
- Intercamp;
- Socosme.

Accanto all'elencazione di varie ditte attive in quell'area dal 1980 (anno d'inizio della guerra Iran-Iraq) fino allo scoppio della crisi in Kuwait, le fonti di stampa riportano anche alcune ricostruzioni della rete stesa dagli agenti e dagli intermediari iracheni per alimentare gli approvvigionamenti nel nostro paese. Come si è visto nel corso della ricerca le fonti meglio informate sono il Corriere della Sera, L'Unità e La Stampa.

Secondo un rapporto del SISMI, preparato alla fine del 1989 dopo

lo scoppio dello scandalo BNL, erano state individuate 31 società di occulta proprietà irachena.

Su 31, 15 avevano sede a Milano; altre erano a Bologna, Roma, Firenze, Trieste, Torino, Forlì, Reggio Emilia e Bergamo.

Sono menzionate le società:

- Associated Traders;
- Atlas Trading;
- Contimex;
- Continental Textiles (tutte e quattro di dichiarata attività nell'impe tessile, tutte con sede a Milano);
- Euromac (sede a Monza ed in realtà costituita da due società: European Manufacturer Center ed Euromac-Trasporti International);
- Mana (sede a Milano, specializzata nell'acquisizione di partecipazioni in qualunque società italiana e straniera);
- Osbi (sede a Firenze, con missione di sfruttare i brevetti industriali e svolgere attività di impex);
- Singer (sede a Monza ed acquisita dall'Euromac);
- un bar latteria a Firenze con finalità non specificabili.

In tutte le società citate e basate a Milano compare sempre il personaggio di Khalifa Naim Saleh, di volta in volta amministratore unico, socio accomanditario o liquidatore.

Particolare importanza nella rete di società irachene ha rivestito la società Euromac, il cui retroterra e sviluppo sono particolarmente istruttivi.

Tutto comincia con due fratelli, Abdul Hussein Abbas e Qassem Abbas, inizialmente residenti in Germania e Gran Bretagna rispettivamente. Sulla fine degli anni '70 Abdul si trasferisce in Italia, seguito a ruota da Qassem.

Insieme fondano a Monza la Euromac srl, che inizialmente si occupa di impianti di condizionamento d'aria e poi estende la sua attività agli impianti industriali. In seguito (18/3/1982 viene fondata nella medesima città la Euromac Trasporti Internazionali).

Questa unità italiana si estende in una rete europea grazie all'associazione nel 1987 all'ingegnere Annees Mansour Wadi, a sua volta associato ad un uomo d'affari britannico, proprietario della società di impex Meed International.

La Meed Intl riceve ben presto visite di importanti funzionari iracheni del Nassr State Establishment, un nome anonimo che curerà la realizzazione del grande centro di produzioni d'artiglieria a Taji (presso Baghdad); esso sarà finanziato dalla Banca Centrale Irachena con prestiti inizialmente di banche tedesche e poi dalla BNL di Atlanta.

Un uomo chiave del Nassr State Establishment è il dr. Safa Al Nabobi, organizzatore di reti di procurement in Europa.

Attraverso l'accordo con la Meed Intl e con la sponsorizzazione di Nabobi la Euromac stringe accordi con la società britannica Wickman Bennet e con altre società francesi e tedesche. Tra queste la H&H Metalform (Drensteinfurt) viene contattata il 22/6/1987 per la fornitura di componenti metalliche utili per la produzione della gamma di cannoni dal 122 al 155 mm e poi (25/6/1987) di drop tanks, impiegabili per il lancio di armi chimiche da aerei.

Due mesi dopo (12/8/1987) l'attivissima H&H invia una lista di due società francesi, una svizzera ed una finlandese specializzate nella produzione di forge e forni per metallurgie speciali, necessarie in programmi missilistici o forse anche nucleari.

Nello stesso mese vengono stretti accordi con la Bull Oak Tool&Gauge (Michigan, Ohio, USA), che produce i grandi impianti di condizionamento, necessari per gli impianti di produzione di armi NBC. All'inizio del 1988 l'accordo viene finalizzato e finanziato dalla BNL di Atlanta.

Agli inizi del 1988 i fratelli Biglia, titolari dell'Officina E. Biglia (prov. di Asti), con l'aiuto di finanziamenti di origine ignota forniscono dei torni che finiscono al citato complesso di Taji, anche se ufficialmente sono destinati ad un complesso civile.

Tuttavia l'attività dei fratelli Abbas conosce un notevole declino quando Baghdad decide di fare a meno di molti intermediari. Al Habobi acquista una significativa quota azionaria della Matrix Churchill britannica (di questa ditta esiste una omonima americana, ma non sembra essere stata interessante per gli iracheni) portando a termine una classica operazione di infiltrazione economica.

Accanto a questa azione Habobi crea una rete di piccole società di consulenza direttamente controllate da Baghdad, e ad essa associa Annees Mansour Wadi, tagliando fuori i fratelli Abbas.

Agli inizi dell'ottobre 1988 i carabinieri arrestano Abdul Hussein

Abbas, dopo che, secondo fonti americane, il SISMI era al corrente delle attività dei due fratelli.

Abbas viene prosciolto in istruttoria perché il giudice nota che non c'è una legge che vietasse l'esportazione di armi in Iraq. Nel 1986 non c'era un decreto di embargo, ma solo un telegramma da parte del ministero delle Finanze che sospendeva la validità delle esportazioni verso l'Iraq. Inoltre le esportazioni di Abbas non erano di armi, ma di macchine dual use elencate sotto la tabella IX, che non ricadevano nemmeno sotto i controlli COCOM e che non hanno bisogno di un'autorizzazione all'export. Erano macchine utensili a tre assi contemporaneamente impiegabili, una tecnologia al di sotto del livello di controllo COCOM che parte invece dai quattro assi impiegabili.

Il legale degli Abbas, avv. Sergio Arcai, aveva invece precisato che il giudice aveva riconosciuto che non c'era stata attività propriamente commerciale, ma solo dei contatti telefonici. In realtà, come abbiamo visto, non sussisteva il reato, ma con ogni probabilità Arcai aveva adottato una linea difensiva che teneva conto dell'interpretazione giuridica (sostenuta p.e. dal giudice Casson) a favore di un generale divieto di porre in vendita.

L'arresto quindi aveva come scopo principale quello di esporre al pubblico dominio i traffici di Abbas. Difatti alla fine dell'estate Abdul Hussein si trasferisce in Germania, lasciando a Qassem il controllo di Euromac a Monza.

Contemporaneamente i due fratelli decidono di appoggiarsi al loro amico Ali Daghir, che crea una Euromac (Londra, Thames Ditton), la quale funge da agente per quella italiana. Daghir fino ad allora si occupa di impex di cibo e bevande con la società Atlas, attività che viene continuata insieme a quella di impex di condizionatori d'aria nella Euromac di Londra.

Non è la prima volta che viene creata una Euromac a Londra, in quanto un iracheno residente allo stesso indirizzo della Euromac di Monza aveva assunto il 20/8/1986 la direzione della società Alleyvision e ne aveva cambiato il nome in Euromac. Non si sa se questa Euromac abbia avuto mai rapporti con le altre omonime e nemmeno se sia mai stata operativa, anche se forse la questione non è di rilievo. È possibile ipotizzare che si tratti di una precedente operazione di

apertura di una filiale di contatto a Londra poi abortita dopo la semplificazione della rete irachena compiuta Al Habobi.

La Euromac di Londra sarà la protagonista di un audace tentativo di rifornirsi di tecnologie nucleari negli USA. Agli inizi del settembre 1988 essa contatta la CSI Technologies (California) per ottenere prezzi e tempi di consegna per un condensatore impiegato sui missili strategici americani allo scopo di farne detonare la testata. I dati vengono forniti, ma il presidente della CSI, Gerald Kowalski, avverte la dogana americana.

Il 2/11/1988 Kowalski, che collabora con le dogane del suo paese, incontra il direttore delle vendite della Euromac, il quale gli dice che Euromac (che ha uffici in Italia ed USA, anche questo individuato) e TDG sono i pilastri del procurement iracheno in Occidente, specie per i materiali di difficile reperimento. Gli US Customs riescono però ad individuare la Euromac di Monza ed affidano ad un loro agente l'incarico di spacciarsi per un dirigente della CSI e di condurre la trattativa.

L'8/9/1989 la Euromac invia alla CSI un ordinativo per 100 condensatori ad alto voltaggio. Tre giorni dopo c'è un incontro con l'agente delle dogane ed un rappresentante della Euromac accompagnato da due dirigenti iracheni. Si concorda l'invio dei detonatori sotto la dicitura di componenti per condizionatori.

Il 18/9/1989 avviene uno scollamento nelle operazioni americane. Un articolo del Corriere della Sera rivela le indagini dei servizi italiani sulla Euromac ed i suoi collegamenti con tre società inglesi. Fotocopia dell'articolo perviene agli US Customs, i quali temono che l'operazione salti. La molteplicità delle agenzie informative statunitensi ha favorito la fuga di notizie, che non è potuta essere nemmeno prevenuta in loco perché le agenzie americane non hanno cercato il coordinamento con i servizi italiani. Tra le conseguenze della fuga c'è stata anche l'impossibilità di agire efficacemente sulla Euromac italiana, le cui attività vengono sospese da Qassem Abbas nel gennaio 1990. Viene vanificato il lavoro svolto dal SISMI in collaborazione con altri servizi, probabilmente israeliani. Bisogna limitarsi all'espulsione di Qassem il 17/1/1990, il quale raggiunge il fratello a Francoforte.

Tuttavia le pressioni per ottenere quei detonatori sono forti se la

Euromac di Londra decide nonostante tutto di accelerare i tempi. Viene comunicato alla CSI di procedere alla spedizione verso l'Atlas, dato che la Euromac non è più operativa. Il 19/3/1990 Daghir e complici vengono arrestati.

Qassem dal canto suo non molla e nel febbraio 1990 acquisisce la Singer di Monza, in crisi; ne cambia la ragione sociale in SMI (Sewing Machines Italy) e avvia una trattativa per la vendita di 50.000 macchine da cucire, interrotta dall'invasione del Kuwait.

I risultati delle operazioni irachene e delle contromosse dei servizi in Italia sono riassunti nella relazione governativa sulla politica informativa e della sicurezza presentata dal presidente del Consiglio Andreotti l'11/3/1991.

Cinque i casi di tentata violazione dell'embargo:

- importazione da parte di un paese europeo di corpi semivuoti di proiettili da spedire in Iraq, il famoso caso Luchaire che analizzeremo più avanti;
- tentata acquisizione di know-how italiano della ditta livornese Cosmos da parte del gruppo cileno Cardoen per la produzione di minisottomarini destinati all'Iraq, attraverso un'operazione di penetrazione economico/militare con l'acquisto della società;
- produzione di manufatti (probabilmente senza dolo) per il supercannone presso la Società delle Fucine, bloccata dopo lo scoppio dello scandalo del supercannone;
- esportazione di macchinari vari da parte di tre aziende verso la Giordania con presumibile destinazione verso l'Iraq. Esisteva la fattispecie della violazione dell'embargo ONU, ma all'embargo non corrispondeva nessuna pena;
- prosecuzione di rapporti commerciali da parte della SNIA-Techint con un ente iracheno per la fornitura di materiali impiegabili in laboratori di ricerca chimico-farmaceutici o nucleari. Più precisamente erano rapporti in seguito ad una fornitura compiuta assieme all'ENEL di 2.038 kg di uranio low grade, esportato sotto i controlli IAEA e nell'ambito delle FSS (Full Scope Safeguards).

Il panorama delle operazioni di esportazione più o meno illegale viene completato da alcuni casi particolari di varia importanza.

Il primo è quello di Henry Arsan e della sua moglie, Giovanna

Morandi, arrestati il 24/11/1982 nel corso dell'inchiesta droga-armi del giudice Carlo Palermo. Arsan aveva il suo quartier generale in locali di proprietà del Banco Ambrosiano e la moglie era titolare della Stibam International Transport di Milano. Il traffico doveva riguardare carri armati Leopard, elicotteri Cobra, tonnellate di armi leggere, tecnologie nucleari. L'inchiesta del giudice Palermo non è ancora conclusa per poter chiarire a fondo tutti gli aspetti connessi.

Il secondo è quello di un ex-dirigente della Aermacchi, Mario Marras, arrestato il 15/10/1987 con l'accusa di trafficare verso paesi mediorientali, probabilmente l'Iraq, fucili, missili superficie-aria e sistemi di puntamento notturno.

Nel febbraio 1991 viene emessa la prima sentenza del processo Valsella per la vendita di 9 milioni di mine (valore 180 milioni di dollari) all'Iraq tra il 1982 ed il 1986 con una triangolazione Valsella Italia-Valsella Singapore-Iraq. La Valsella Singapore non era una consociata della Valsella (all'epoca posseduta per il 50% dal gruppo FIAT), ma una ditta cui era stato ceduto il know-how per aggirare i controlli.

Le pene relativamente miti (da un anno e mezzo a dieci mesi con la condizionale) sono dovute alla collaborazione degli imputati ed al sopravvenuto patteggiamento.

Il responsabile delle esportazioni della Valsella, Mario Fallani, ha però sottolineato che tutti i ministeri preposti (Difesa, Esteri, Mincom, Finanze) erano perfettamente al corrente ed in alcuni casi avevano anche approvato verbalmente questa operazione.

Sempre nello stesso mese si conclude con l'assoluzione perché il fatto non sussisteva, il processo a dirigenti della Galileo per le presunte esportazioni di parti d'armi.

Gli assolti sono:

- Mario Berti, ex-amministratore delegato della Galileo;
- Bruno Natella, ingegnere;
- Roberto Lapucci, ingegnere;
- Alberto Fioravanti, mediatore.

Durante il processo risultò che tra il 1978 ed il 1981 la Galileo aveva inviato:

- due sistemi elettronici per artiglieria c/a alla Romania;
- 27 piattaforme rotanti PPCS a Taiwan;

- una piattaforma rotante PPCS alla Cina;
- 17 centrali di tiro OG-20 ad Israele.

Il traffico era stato scoperto grazie a dei documenti trovati nel corso delle indagini sulla P2 che permisero alla GdF di accertare il pagamento di tangenti.

Durante il dibattimento gli imputati hanno ripetutamente sostenuto che l'azienda aveva il consenso delle pubbliche autorità: ministeri, governo, alte gerarchie militari. Non risulta però che questo consenso fosse ufficiale.

La triangolazione avveniva con la ditta britannica ITC ed era stata adottata perché la Montedison, che fino al 1982 controllava la Galileo (poi passata all'EFIM), non avesse danni nei suoi rapporti con i paesi arabi derivanti dalle vendite di strumentazioni ad Israele. Inoltre la triangolazione era preferita per non turbare i rapporti con la Cina e Taiwan, entrambe con relazioni reciproche assai fredde.

Non si riesce a capire come gli imputati abbiano potuto essere assolti per aver fornito sistemi militari ad un paese come la Romania, che era embargato dal COCOM. In ogni caso la difesa è riuscita a sostenere che il potenziale intrinseco degli oggetti è nullo e che i congegni in questione non sono parti di armi, cioè parti senza le quali l'arma è inefficiente.

Nell'ottobre 1991 la procura di Roma rinviava a giudizio nove persone per cessione illecita di parti di arma da guerra, cioè componenti elettroniche del Condor 2. Quasi tutti erano ex-tecnici della SNIA-BPD.

L'inchiesta giudiziaria era partita nel luglio 1989 sulla base di una segnalazione del SISMI, che aveva avviato la sua sorveglianza nel 1986.

Nel 1981 il governo argentino aveva commissionato alla SNIA-BPD la costruzione del Condor 2, da eseguire insieme ad altre società tedesche. Quando il programma fu bloccato dalle pressioni statunitensi, i tecnici pensarono di mettere in piedi un affare in privato, insieme a dei colleghi tedeschi, anche se non si è mai appurato se i tecnici fossero stati fatti dimettere per non coinvolgere la ditta. Insieme i tedeschi e gli italiani costituirono una società di impex e si misero alla ricerca di acquirenti come l'Egitto e l'Iraq.

Il caso si concluse con il proscioglimento da parte del giudice Carnevale.

1.3 *Le conseguenze militari e politiche*

1.3.1 *Le conseguenze militari*

Le campagne Desert Storm e Desert Sabre, anche se la loro analisi dettagliata non è ancora né disponibile, né ultimata, permettono di raggiungere alcune conclusioni, ancor più difficili da valutare proprio perché gli alleati hanno vinto e la vittoria facilita lezioni sbagliate.

Sotto il profilo dell'impiego dei sistemi d'arma completi forniti dall'estero è ragionevole pensare che, tanto più sono complessi, tanto meno pongono problemi in caso di guerra tra una nazione avanzata ed una del Terzo Mondo.

Innanzitutto perché un conto è il possesso di un determinato sistema ed un conto è l'efficacia d'impiego raggiunta dalla forza armata utente.

La migliore ammissione del fatto che la potente aeronautica irachena non era assolutamente in grado di ripetere i relativamente notevoli fatti d'arme della guerra Iran-Iraq è stata l'invio di tutti gli aerei pregiati dalle proprie basi a quelle iraniane, pur avendo la certezza quasi assoluta che mai Teheran avrebbe restituito gli aerei internati. Se poi si misura, come si è fatto nel primo conflitto del Golfo, in termini assoluti la prestazione offerta dalla forza aerea irachena, si constata che la qualità dello strumento è mediocre non solo in confronto ad aeronautiche come quella israeliana, ma anche di altre a medio standard NATO.

Un'ulteriore conferma è stata il fallito raid dei Mirage F-1 iracheni contro unità della flotta statunitense. Gli aerei non sono nemmeno riusciti a portarsi a distanza di tiro con i loro missili ed hanno dovuto abortire la missione.

In secondo luogo i sistemi d'arma per esportazione difficilmente sono identici o mantenuti aggiornati rispetto ai medesimi in servizio presso la forza armata del venditore. Non è sempre il caso e soprattutto negli anni '80 il tentativo di ripetere il successo dell'F-5 Freedom Fighter II (con l'F-20 Tigershark, sempre della Northrop) si è risolto in un fallimento, così come il mercato mediorientale ha respinto l'idea del presidente americano Carter di comprare l'F-16/79, una versione deratata dell'originale F-16.

Dunque l'era dei sistemi low cost appositamente progettati per

forze armate dell'emisfero Sud è per ora tramontata. Difatti la Regione Mediterranea nell'ultimo decennio si è riempita di sistemi avanzati soprattutto quando il venditore era legato all'acquirente da patti di alleanza (area URSS) o è a corto di soldi (Russia) oppure giudica particolarmente affidabile il compratore (USA, UK, Francia).

Allora il differenziale tecnologico è rappresentato dalle continue migliorie che l'aeronautica più ricca e più addestrata riceve dalla sua base industriale.

Terzo aspetto non trascurabile è la conoscenza che il venditore ha del sistema che trasferisce all'acquirente. A meno che l'acquirente non abbia organizzato la diversificazione delle forniture di sottosistemi e la loro relativa integrazione con parti terze, il sistema non ha segreti per la nazione venditrice, soprattutto per quel che riguarda il cuore ed il cervello elettronico del sistema di combattimento.

Ancora pochissime nazioni del cosiddetto Terzo Mondo hanno reali capacità di reverse engineering. Più ricche di conseguenze sono invece le forniture di nazioni dell'emisfero Nord (p.e. Cina, India) che hanno esperienza di produzione di sistemi complessi di stati tecnologicamente più avanzati (area NATO o russa) e che sono in grado di modificarli. In questo caso alcune prestazioni critiche possono essere sensibilmente diverse da quelle originali e devono richiedere un ulteriore sforzo di intelligence operativa.

Problemi operativi completamente differenti pongono invece i sistemi di più basso livello o sviluppati a partire da tecnologie medio-basse e modificati sulle esigenze del compratore oppure i programmi NBC.

Le parole chiave nel caso della guerra del Golfo sono in questo caso: ZU 23/2, ZU 23/4, SCUD PIP (nelle sue numerose varianti locali), mine navali, rete a fibre ottiche.

Le prime due sono le celebri mitragliere leggere antiaeree che tante preoccupazioni hanno dato negli attacchi a bassa quota.

Lo SCUD PIP (Product Improvement Programme) si è rivelato un'arma sicuramente molto più difficile da contrastare di quanto non si immaginasse. L'arma non aveva certo qualità balistiche e di precisione a cui si è abituati nel campo dei missili terra-terra tattici o a breve raggio, ma soprattutto nella sua versione MEL (Mobile Erector

Launcher) esso è risultato un sistema difficile da individuare. Rispetto alla versione originale sovietica, montata su un TEL (Tractor Erector Launcher), la versione irachena su MEL era meno costosa da realizzare, più facile da movimentare perché non richiedeva un veicolo dedicato e più facile da occultare, una volta camuffato il rimorchio.

Le mine navali sono quelle che hanno praticamente impedito uno sbarco massiccio di marines sul fianco costiero dello schieramento iracheno. Il loro mix qualitativo poteva essere molto differente, dalle vecchie mine sovietiche a percussione a quelle dotate di microprocessori per inneschi multipli, ma la loro quantità e la difficoltà intrinseca della bonifica hanno costituito una difesa formidabile.

I quattro casi finora citati sono il corollario della precedente conclusione sugli armamenti sofisticati. Per quanto possano apparire primitive, queste armi hanno espresso tutta la loro efficacia operativa perché facilmente comprensibili dalla mentalità operativa del difensore e facilmente impieghiabili.

Gli SCUD sono stati magistralmente usati per ottenere benefici psicologici e politici, sfruttando la loro relativa inintercettabilità. La loro azione è stata alla fine contrastata con una massiccia operazione di contropropaganda e disinformazione più che con il successo dei Patriot e della SCUD hunt.

Infine la rete di comunicazione a fibre ottiche, insieme ad altre evidenti misure di controspionaggio, mobilità, camuffamento e disciplina delle trasmissioni ha contribuito alla sopravvivenza fisica del dittatore iracheno. Una tecnologia ormai immessa sul mercato civile delle telecomunicazioni ha consentito di mantenere uno scheletro di C3I in condizioni di quasi totale dominio alleato sullo spettro delle emissioni elettromagnetiche.

Aspetti particolari, ma con forti somiglianze, presentano i programmi NBC (Nucleare Batteriologico Chimico).

Il programma nucleare iracheno sarebbe stato impensabile senza il massiccio apporto di uomini e tecnologie dai paesi nuclearmente più avanzati e rivela uno sforzo tecnologico su linee multiple di sviluppo.

Tuttavia è interessante notare che il programma di maggiore successo per la produzione di materiale fissile militare sia stato quello basato sull'approccio ormai desueto dei calutroni. Dai risultati dei

team investigativi dell'IAEA (International Atomic Energy Agency) appare che anche la costruzione dei calutroni sia stata eseguita in loco dai tecnici iracheni. Gli stessi scienziati iracheni hanno ammesso che un simile approccio, pur essendo poco costo/efficace e dispendioso in termini energetici, aveva il grande vantaggio di eliminare tutte le complicazioni associate alle centrifughe gassose, cioè alle tolleranze ristrettissime di parti in moto estremamente veloce. Giustamente il team nucleare di Baghdad è fiero di aver raggiunto quasi con le sue forze un risultato così rilevante. Esso conferma ancora una volta che la sofisticazione tecnologica di per sé non è più un parametro valido per controllare la diffusione di tecnologie, ma va inevitabilmente associato alla valutazione della capacità di assorbimento tecnologico del paese proliferante.

Nel campo della guerra chimica le forze armate irachene hanno una qualificata esperienza nella guerra Iran-Iraq nei confronti di truppe che non erano in grado di opporre né un'adeguata protezione, né una rappresaglia significativa. Anche i programmi C hanno ricevuto un sostegno tecnologico di rilievo da parte occidentale o da alleati arabi con precedente esperienza industriale e bellica (Egitto), ma se sono definite «la bomba atomica dei poveri» la ragione è che presentano sfide tecnologiche molto più risolvibili dei programmi nucleari o batteriologici.

Data la spiccata dualità dell'industria chimica, il controllo di attrezzature e composti è molto più difficile, ma, come dimostrato dal caso di Rabta, non è impossibile. Soprattutto un migliore controllo sul commercio di detonatori finiti e disegni di essi, visto che il loro disegno è specifico per ottenere la migliore disseminazione con la minore degradazione del prodotto, permette di stroncare più rapidamente programmi di proliferazione chimica.

Laboratori di ricerca biologica a fini militari sono stati reperiti anche in Iraq, ma militarmente queste armi restano di difficile gestione per l'imprevedibilità dei loro effetti e la difficoltà nell'integrarle con successo in armi adatte alla disseminazione.

In conclusione, la fornitura di armi più o meno indiscriminata all'Iraq non ha creato particolari problemi alle forze alleate, ad eccezione di quei casi dove c'era una corrispondenza tra tecnologie acquisite e cultura tecno-operativa locale.

Sotto il profilo operativo resta ancora un'incognita di rilievo: quale sarebbe stato il corso delle operazioni in ambiente di minaccia chimica? Con buona probabilità la vittoria, ragionevolmente garantita da una buona condotta delle operazioni unita ad un forte differenziale tecnologico, sarebbe stata più costosa in termini di vite umane e quindi di mantenimento del consenso.

1.3.2 *Le conseguenze politiche*

Se si considera l'impatto immediato sull'opinione pubblica degli scandali intorno a queste forniture, a parte il clamore temporaneo dei mass media, esso è stato piuttosto basso, in quanto ripete lo schema già noto di altri affari di passato più o meno recente.

Nella fantasia collettiva l'impatto ha rafforzato l'immagine di un mondo sotterraneo e mortale in cui si intrecciano complicità inconfessabili sui più diversi traffici di armi insieme ai compagni di strada più impensati. Durante la guerra del Golfo è risaltato chiaramente il paradosso di uno scontro combattuto con un ex-alleato fedele, armato in molti casi dagli stessi paesi della coalizione anti Saddam.

Tuttavia, anche in situazioni di grande imbarazzo per l'origine di forniture illegali o comunque politicamente non presentabili, non vi sono state ripercussioni sensibili sul panorama politico dei paesi esportatori, né crisi di governo né rimpasti governativi.

Lo stesso affare BNL Atlanta che avrebbe potuto sul piano politico mettere in discussione molte motivazioni della guerra contro l'Iraq è stato contenuto abbastanza a lungo per non danneggiare la presidenza Bush ed il governo di Roma.

In questo contesto non va dimenticata l'azione decisa e martellante della lobby filoisraeliana negli USA per diffondere le liste dei fornitori di Baghdad (la cosiddetta legione straniera di Saddam).

Lo shock maggiore si è comunque registrato quando è stata svelata l'ampiezza dei programmi nucleari del dittatore iracheno. La vittoria militare e la connessa azione propagandistica sono riuscite a far passare in secondo piano le forniture di armi convenzionali, ma non quelle di tecnologie sensibili.

Un ampio dibattito si è aperto sul trattato di non proliferazione (TNP)

e soprattutto sulle FSS (Full Scope Safeguards) previste dal trattato. La prima reazione è stata di sottolineare il fallimento del TNP come strumento di controllo nei riguardi di potenziali proliferatori. È però una reazione che non tiene conto né del fatto più generale che il TNP non vincola a sufficienza la sovranità nazionale del singolo stato contraente, né della circostanza più specifica la quale vede Israele possessore di un arsenale nucleare non dichiarato ed in aperta violazione al TNP.

In seconda battuta si comincia a capire che il problema della non proliferazione nucleare non può essere scisso da quelli concernenti il club Australia (proliferazione chimica) ed il bando generale delle armi chimiche, la convenzione sulle armi biologiche ed il trattato MTCR (Missile Technology Control Regime). La stabilizzazione delle aree di tensione vecchie e nuove non può certo ridursi all'applicazione rigorosa delle misure previste da questi strumenti multilaterali, ma un approccio complessivo alla politica di non proliferazione costituisce la prima linea di difesa militare da potenziali aggressori incapaci di sviluppare un'offensiva militare continua e decisiva, ma in grado di tenere in ostaggio le più vulnerabili democrazie avanzate.

La reazione politica più immediata nell'ambito del G-7 è stata di rafforzare, laddove risultassero carenti, le leggi ed i dispositivi di controllo sui trasferimenti illegali di tecnologie. Tuttavia questa è una misura necessaria, ma non sufficiente soprattutto quando si riflette sulla natura del postulato non scritto che i detentori dell'arma nucleare dovrebbero essere solo e soltanto cinque. Questi cinque detentori (USA, Russia, Francia, UK, Cina) sono incidentalmente anche membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, un organismo alla porta del quale bussano altri candidati a sedervi permanentemente. Quanto è possibile modificare la composizione della membership permanente, senza implicare anche il possesso di armi nucleari come equalizzatore minimo tra i componenti? Quale impatto avrebbe la presenza di un membro permanente non appartenente al G-7 e che ha in piedi programmi nucleari (India) oppure che ha dovuto rinunziarvi per pressioni economico-politiche (Brasile)?

Infine il TNP affronterà nel 1995 una sua possibile estensione in un'epoca particolarmente segnata dal potenziale dissidio tra nazioni sviluppate e nazioni che, per quanto sviluppate in molti loro indicatori fondamentali, non sentono di rientrare nel novero delle nazioni di

prima grandezza, nemmeno come comprimarie. È un dissidio profondo che non si lascia riassumere nella semplicistica frase «antagonismo Nord-Sud», perché nazioni di quel tipo rappresentano la punta avanzata del cosiddetto Sud e l'esempio più noto è proprio l'Iraq. La struttura e la natura di un trattato come il TNP non lascia molto margine agli emendamenti, ma un diverso quadro politico nei rapporti globali sarà necessario se non si vuole affrontare un decennio di guerre sulla frontiera tra stati sviluppati e stati marginali, ma non impotenti.

2. Analisi di due casi: Luchaire e BNL

Come abbiamo visto nel capitolo precedente la casistica delle violazioni ipotizzabili e reali dei controlli sull'esportazione è assai varia. Vedremo nei successivi capitoli quali sono le possibili tipologie per aggirare i controlli, ma quello che è necessario è l'analisi di due casi particolarmente controversi per comprendere sino in fondo le implicazioni non soltanto giuridiche ed operative del problema dei controlli all'esportazione di armamenti e tecnologie, ma anche le obbiettive difficoltà politiche e gli evidenti interessi economici.

Non è compito della ricerca sostituirsi a delle sentenze giuridiche o a delle specifiche valutazioni ed azioni politiche, ma sicuramente il criterio di garantire un adeguato monitoraggio e controllo statale ed internazionale sui flussi di armamenti e tecnologie può fornire una guida adeguata in una prima valutazione ed esposizione anche dei casi più delicati.

2.1 Il caso Luchaire/Casson

Il caso, sotto l'azione del giudice Felice Casson, ha rivelato l'esistenza di un vero e proprio cartello occulto di grandi fabbricanti di munizioni che aveva lo scopo di rifornire i due contendenti nel conflitto Iran-Iraq, nonostante un embargo dell'ONU.

2.1.1 Esegesi normativa

Nel dispositivo di motivazione della sentenza di primo grado con-

tro una serie di intermediari, fabbricanti, banche e funzionari statali vengono citati come rilevanti le seguenti leggi e sentenze:

- art. 1 legge 2/10/1967 nr. 895 e successive modifiche tra cui
- legge 18/4/1974 nr. 110
- legge 14/8/1974 nr. 393
- legge 9/10/1974 nr. 497
- art. 28 comma 2 TULPS
- art. 3 Cp.
- art. 6 Cp.
- sentenza Corte di Cassazione Sezione Penale I 19/1/1984, Impunito: Gamba
- Cass. Sez. I, 20/1/1976
- Cass. Sez. I, 14/4/1976
- Cass. Sez. I, 10/12/1979
- Cass. Sez. I, 28/10/1981
- conf. Cass. Sez. I, 22/4/1983
- sentenza Tribunale Venezia, 1/2/1988
- sentenza Corte d'Appello Venezia, 1/4/1989.

Il principio affermato dal giudice Casson è che il regime concernente la fabbricazione e la circolazione delle armi sia stato trasformato definitivamente da un'attività subordinata ad un atto permissivo da parte dell'autorità (poiché si tratta di diritti fievoli ab origine o in attesa di espansione) in attività alla esplicazione della quale il soggetto interessato non vanta alcun diritto preesistente, perché essa può essere consentita solo nei casi tassativamente previsti dall'autorità amministrativa e sulla base di una sua valutazione.

Riguardo alla vendita di armi o munizioni da guerra, il fabbricante può venderle solo con l'esportazione all'estero, autorizzata dalle prescritte licenze.

Il privato invece, salvo i casi consentiti, non può vendere o porre in vendita armi e munizioni da guerra, oltre a non poterle detenere.

Per quel che riguarda la definizione del concetto di «porre in vendita o cedere a qualsiasi titolo», la Cassazione ritiene costantemente che:

- è sufficiente che il soggetto metta le armi o munizioni a disposizione del pubblico per l'acquisto, senza bisogno che vi sia una concreta vendita, traslazione di proprietà o traditio dell'arma o che vi sia abitudine o continuità nel negozio.

Per cui viene punita anche la fase precontrattuale delle trattative, se non sono autorizzate.

Dato che ad essere punita è l'attività stessa del porre in vendita, non ha alcuna rilevanza se le armi da guerra si trovino in territorio nazionale o estero oppure che siano destinate ad acquirenti italiani o stranieri.

Per quel che riguarda l'intermediazione secondo l'art. 1 della legge 895/67 la parola «Chiunque» non può che riferirsi anche a chi si introduce nell'attività volta a vendere o porre in vendita armi e munizioni da guerra o esplosivi. È quindi punibile chiunque intermedia, come privato, ed indipendentemente dal fatto che il contratto si concluda o no.

2.1.2 *La parte francese dell'affare Luchaire*

Lo scandalo Luchaire prende le mosse dalla una rivelazione di un rapporto confidenziale francese sui traffici illeciti della Luchaire con i paesi belligeranti della guerra Iran-Iraq. L'inchiesta sulla ditta francese fu sollecitamente insabbiata tre anni dopo il suo avvio quando si cominciò a sospettare un coinvolgimento di alti esponenti dell'amministrazione e del mondo politico francesi.

In sintesi le vicende francesi dell'affare Luchaire si svolgono secondo questa cronologia:

1979 il Consiglio d'Europa esprime una raccomandazione in ordine al divieto di rifornire di armi, munizioni, ed esplosivi sia l'Iran che l'Iraq.

28/9/1980 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU intima un cessate il fuoco ai due belligeranti.

1980 Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania Ovest ed Est, Grecia, Italia, Jugoslavia, Liechtenstein, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, UK sono i tra i paesi europei in cui si sono verificati commerci in direzione dei due contendenti.

In particolare si ipotizza l'esistenza di un cartello nordico-germanico (Svezia, Germania Ovest, Austria), che si sarebbe servito di Italia, Jugoslavia e Grecia per i transito via mare, e di un cartello intorno alla Luchaire.

9/5 - 16/6/1986 redazione e consegna sotto classifica confidentiel-defense del rapporto Barba (redatto dal gen. Jean François Barba, Contreleur General des Armements) al ministro della Difesa Andre Giraud.

16/6/1987 divulgazione sull'Express del rapporto Barba.

Secondo il rapporto Barba la DPSD (Direction Protection et Securite Defense), dopo segnalazioni da parte di varie fonti sull'interesse dell'Iran ad ottenere munizioni di artiglieria, aveva cominciato ad occuparsi delle esportazioni di proiettili calibro 105, 155 e 203 mm svolte dalla Luchaire.

Attirava l'attenzione il fatto che in data 24/1/1984 erano stati esportati in Ecuador 20.000 proiettili completi da 105 mm ed altrettanti da 155 mm, entrambi non rispondenti al fabbisogno del locale esercito.

Inoltre il 16/2/1984 era avvenuto il sequestro a Port Said da parte egiziana di 40.000 proiettili 155 mm, ordinati dalla Luchaire, su una nave cipriota diretta in Iran.

Successive e numerose schede della DPSD al gabinetto del ministro della Difesa precisavano che il porto di destinazione era Bandar Abbas, mentre da quello di partenza (Cherbourg) erano imbarcate munizioni per paesi come: Brasile, Israele, Jugoslavia, Pakistan, Portogallo e Thailandia.

Tutte le esportazioni erano passate per una regolare trafila burocratica:

- decisione di accettazione da parte del SGDN (Secrétaire General de la Defense Nationale, su delega del primo ministro), previo parere favorevole della CIEEMG (Commission Interministeriale Etudes Exports de Materiel de Guerre);
- rilascio dell'AEMG (Autorisation Export de Materiel de Guerre) da parte del servizio doganale (DG delle Dogane, capo ufficio dei divieti d'ordine pubblico);
- visto preliminare dell'AEMG da parte di SGDN, MAE (DG Affari Economici e Finanziari), Difesa (DAI, sottodirezione del Controllo del Commercio Internazionale).

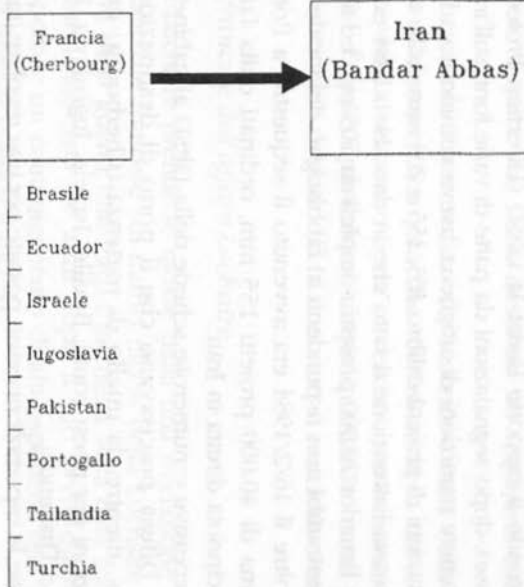
Solo tre richieste avevano incontrato ostacoli nella CIEEMG:

- un export di 20.000 proiettili completi da 105 mm ed altrettanti da 155 mm per l'Ecuador. In un primo tempo la pratica fu aggiornata alla seduta del 15/12/1983, poi accettata nel 19/4/1984 ma solo per 11.036 proiettili completi da 155 mm;
- due richieste di 50.000 proiettili completi da 155 mm per il Porto-

PAESI SCHERMO VERSO IRAN

Paesi schermo verso l'Iran

I paesi fornitori di end user



Caso Luchaire

gallo rifiutate il 22/3/1984, pare in seguito ad obiezioni sollevate dall'ufficiale di zona della DAI competente per il Portogallo.

A partire dal quarto trimestre del 1985, in seguito a continue segnalazioni di destinazioni fittizie, la DAI ha espresso parere sfavorevole per altre quattro richieste Luchaire per:

- Jugoslavia, 60.000 proietti da 155 mm (rinvio il 18/7/1985 a novembre, bocciatura il 10/10/1985);
- Tailandia, 45.000 proietti da 155 mm (bocciata come sopra il 10/10/1985),
- Turchia, 50.000 proietti da 175 mm (rinvio il 12/12/1985 a gennaio, bocciatura il 16/1/1986).

Le ordinazioni per Portogallo, Brasile, Tailandia e Jugoslavia erano passate dalla Luchaire alle società italiane SEA (Società di Armamento) o CONSAR (Consorzio Armamenti) o eccezionalmente alla Technical Engineering Consultants Ltd. (Grand Cayman). Tutti gli ordini includono una CNR (Clausola Non Riesportazione).

Secondo le risultanze del rapporto le munizioni esportate illegalmente in Iran sono:

- 384.000 proietti da 155 mm, cioè:
 - 100.000 nel 1985 (destinazione dichiarata Portogallo);
 - 94.000 nel 1984, 1985, 1986 (destinazione dichiarata Brasile);
 - 100.000 nel 1985 (destinazione dichiarata Tailandia);
 - 90.000 nel 1984/85 (destinazione dichiarata Jugoslavia);
- 55.000 proietti da 203 mm nel 1985 (destinazione dichiarata Tailandia);
- più con ogni probabilità
- 89.304 proietti da 155 mm di cui
 - 20.000 nel 1982 (destinazione dichiarata Grecia);
 - 20.000 nel 1982 (destinazione dichiarata Perù);
 - 19.168 nel 1984 (destinazione dichiarata Perù);
 - 30.036 nel 1984 (destinazione dichiarata Ecuador);
- 120.000 cariche di lancio ed altrettanti inneschi nel 1983/84;
- 20.000 nel 1982 (destinazione dichiarata Brasile).

Nel 1986 un'indagine dell'addetto militare francese a Brasilia e del suo omologo brasiliano a Parigi faceva risultare come falso un end user per 20.000 proietti da 155 mm per il Brasile.

Il 13/3/1986 l'allora ministro della Difesa Paul Quiles sporge denuncia contro i dirigenti della Luchaire ed un giorno dopo il capo gabinetto del primo ministro ordina la sospensione delle AEMG non ancora utilizzate dalla ditta.

Il presidente del CdA della Luchaire, Daniel Dewavrin, durante l'interrogatorio del gen. Barba il 30/5/1986, confermò la reale destinazione delle munizioni e le dichiarazioni già fatte all'Ingenieur General des Armements (allora direttore della DAI), gen. Arnaud, ed all'Ingenieur Chef des Armements (allora direttore aggiunto della DAI), gen. Henri Conze, rispettivamente il 7 ed il 24/4/1986.

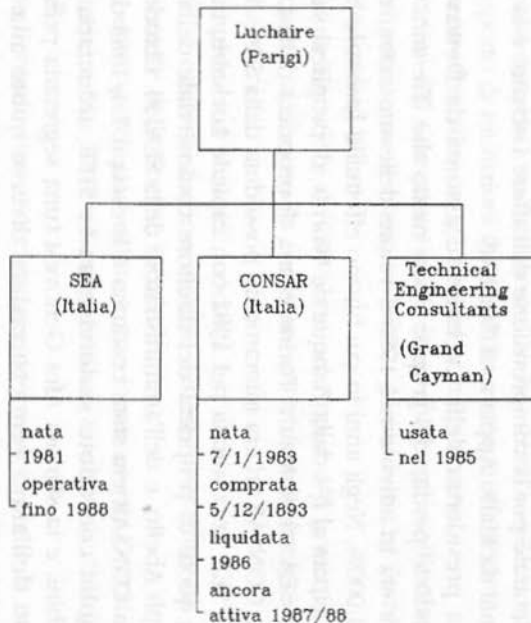
Dai colloqui emergeva che:

- i colpi completi forniti all'Iran erano 450.000;
- i contatti con i militari iraniani erano stati stabiliti dal mediatore Mario Appiano nel 1981/82, dirigente delle filiali SEA e CONSAR;
- le ordinazioni erano state trasmesse alle due filiali, tranne che alla fine del 1985 con l'intervento della Technical Engineering Consultants Ltd. (Grand Cayman), perché i servizi italiani avevano rafforzato la vigilanza sulle due filiali;
- le operazioni bancarie erano state svolte dalla BNL;
- i responsabili militari erano al corrente dell'operazione, cioè: M. Dubos, M. Heisbourg e l'ing. Blanc del gabinetto del ministro; i direttori DAI Cauchie, Audran ed Arnaud, nonché i MM. Durel, Baudouy e Allely;
- gli FCE (Frais Commerciaux d'Exportation) per 100 milioni di FF, necessari a pagare in Svizzera vari intermediari italiani ed iraniani furono versati dalla BNL ed i trasferimenti furono autorizzati dal ministro dell'Economia e delle Finanze, grazie all'assenso del gabinetto del ministro della Difesa;
- circa 3 milioni di FF furono consegnati dall'intermediario M. Falcoz a M. Diaz dell'entourage di M. Charles Hernu (ministro della Difesa predecessore di Quiles), ma non direttamente né al PS né al ministero della Difesa;
- le dogane francesi erano all'oscuro;
- gli end user non erano dei governi, ma erano ottenuti con il favore di funzionari locali;
- un articolo del Canard Enchaîné era stato bloccato per intervento

STRUTTURA COMMERCIALE LUCHAIRE

Struttura commerciale della Luchaire

Dislocamento dalla Francia all'Italia



caso Luchaire

del ministro degli Esteri, M. Roland Dumas, su attivazione di M. Falcoz.

Le conclusioni del gen. Barba aggiungevano:

- una stima di 500.000 colpi almeno;
- il Pakistan alla lista delle false destinazioni;
- la certezza della copertura a livello di gabinetto Difesa ed il dubbio che si potesse salire ancora ai livelli ministro Difesa, primo ministro, Eliseo.

Ciononostante l'inchiesta fu bloccata il 16/6/1989 ed ogni collaborazione con le autorità italiane fu insabbiata.

Centrale per la comprensione dell'affare Luchaire è la memoria presentata da Mario Appiano il 7/3/1989.

La presidenza della Luchaire fu assunta da Dewavrin nel 1982, quando le perdite del gruppo erano molto alte. Tre anni dopo la situazione era in attivo e nel 1986 il valore delle sue azioni era aumentato del 1.000%. Negli anni in cui furono effettuate forniture la Luchaire era partecipata al 6% dalla Banque de Worms, di proprietà statale.

La SEA srl (S. Mauro Torinese) era di proprietà della Luchaire, mentre la CONSAR srl era interamente posseduta dalla SEA.

La SEA fu costituita nel 1981 con capitale Luchaire, tranne due piccole quote di proprietà del direttore commerciale della Luchaire, M. Joseph Abello, e dell'amministratore della SEA, M. Claude Julien.

La CONSAR era stata costituita a Brescia il 7/1/1983 dall'ing. Nicola Dubbini con quote suddivise tra la SIFE, fiduciaria dello stesso Dubbini, e la signora Afra Genovesi (una segretaria prestanome). Nel corso dell'anno vennero cedute diverse quote alla SEA che nel 5/12/1983 divenne unica proprietaria della CONSAR.

Nel 1985 un nuovo rappresentante della Luchaire, ing. Carmelo Del Ponte, agiva sul Vezerat in modo che favorisse la SEA o la CONSAR e non la Tirrena, ditta definita poco seria.

Nel 1986, a causa delle polemiche scoppiate in Francia, la Luchaire decideva di porre in liquidazione la CONSAR. Amministratore unico, al posto di Appiano, viene nominato Luigi Corsi (dal 1985 fiscalista della CONSAR), il quale nel 15/9/1987 riceve anche l'incarico di liquidatore della società, la cui sede sociale viene trasferita a Roma.

Tuttavia, nonostante fosse formalmente in liquidazione, la CONSAR

figurava (con la denominazione CONSAR-Italia) ancora il 2/11/1987 come shipper del carico di armi della nave Iran Nahad e per un altro carico nel gennaio 1988.

Le forniture in Iran avevano nella Luchaire le denominazioni interne di: Grecia, Perù, Europa, Far East e Compensation.

Non risulta che fossero state versate delle tangenti, ma lo stato francese attraverso le imposte doganali e la partecipazione della Banque de Worms aveva ricavato utili rilevanti.

Nel 1982 partirono le trattative per il contratto Grecia, dove Luchaire ebbe come controparte l'ufficio ateniese della Intrasco (Panama). La Intrasco era posseduta dai cittadini iraniani Najbi e Hadjdai ed era specializzata nel trasporto di munizioni. La fornitura avvenne alla società greca Elviemeck, mentre formalmente gli iraniani non figuravano.

La IOC (Iranian Oil Company) era la base d'appoggio all'estero per gli ufficiali del procurement iraniano. Erano gli iraniani che fornivano falsi end user e loading bills.

Secondo le dichiarazioni di Dewavrin ad Appiano il governo francese aveva dato via libera alle forniture purché non comparisse il binomio Luchaire-Iran.

Perù fu compiuto con le stesse modalità.

In entrambi i contratti furono emesse lettere di credito da parte della filiale ateniese della Société Générale.

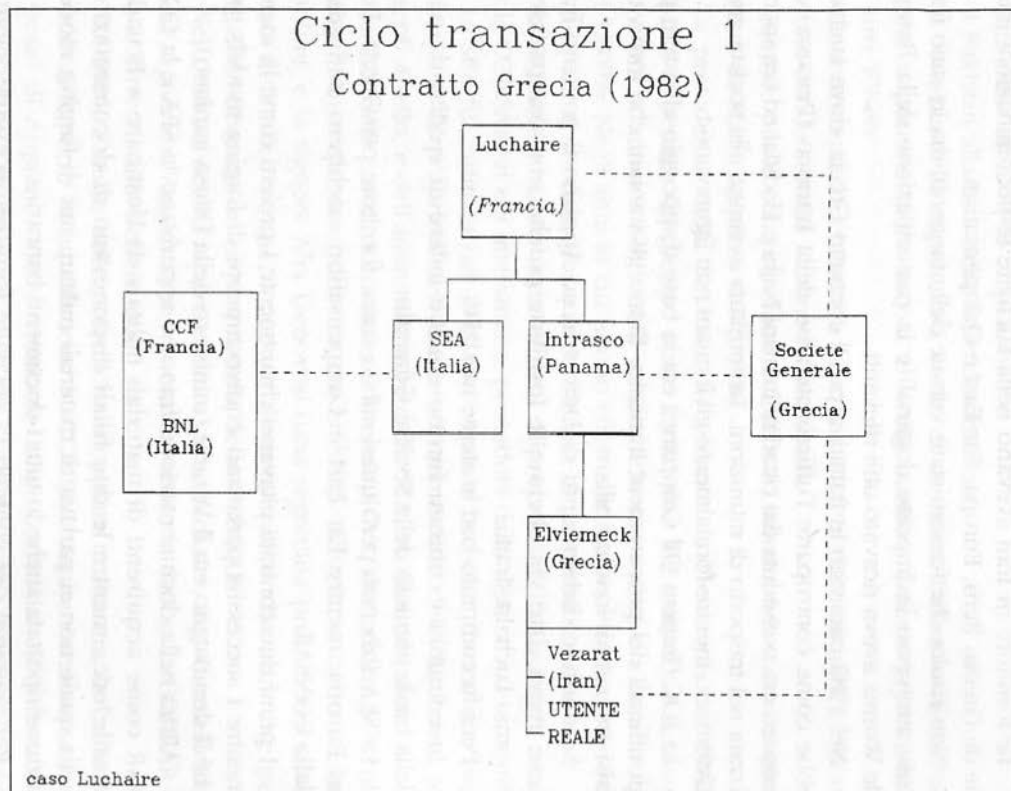
La SEA subentrò però quasi subito come fornitore per Grecia, Perù ed Europa, mentre Far East e Compensation sarebbero stati gestiti dalla CONSAR.

I primi due contratti citavano chiaramente i proietti come la merce, mentre i successivi parlavano equivocamente di forging models, perché il destinatario era il Vezerat (ministero della Difesa iraniano).

Allora nella documentazione francese apparivano la SEA e la CONSAR come acquirenti di materiali militari da destinare a Ecuador, Brasile ecc., mentre le due filiali disponevano di documentazione nella quale non si parlava di materiali militari, ma di forging models, dizione riportata anche in tutti i documenti bancari.

Per ciascuno dei contratti la Luchaire fornì le necessarie garanzie alla filiale di Torino del CCF (Credit Commercial de France) ed a quelle della BNL.

CICLO TRANSAZIONE 1 CONTRATTO GRECIA



Appiano ha dichiarato che sia il CCF che la BNL sapevano cosa in realtà venisse esportato come forging models, perché la BNL faceva parte di un pool di banche che garantiva la Luchaire nel quadro di un contratto di 131 milioni di dollari passati alla CONSAR per la fornitura di munizioni ad un acquirente straniero. Quest'ultima fornitura per 150.000 proiettili long range era stata richiesta dall'Iran all'inizio del 1987 e si era deciso che il rapporto formale sarebbe stato tra Vezarat e SEACONSAR Far East Ltd (Hong Kong). Il governo Chirac aveva infatti posto il veto alla fornitura.

La SEACONSAR era posseduta dalla Luchaire attraverso una sua fiduciaria (la Delta Pierson Management). Questa fiduciaria deteneva interamente le società Great Lake Business e Waltz Enterprise, che paritariamente possedevano la SEACONSAR. Questa società è stata ceduta il 27/2/1987 alla società Apremont Inc. SA (Panama), che aveva provveduto ad acquistare il 20/1/1987 la Great Lake Business e la Waltz Enterprise. La SEACONSAR veniva gestita ad Hong Kong dalla Delta Pierson Management.

Al momento dell'inchiesta di Casson (1988) la Pierson Delta Management Services, diretta dall'amministratore delegato Colin Swan, aveva mutato il nome in Pierson Corporate Secretaries Ltd. La SEACONSAR Far East era stata formalmente gestita dal 1984 al 1987 da controllate della Pierson Delta Management. Le funzioni erano così ripartite fra le società controllate:

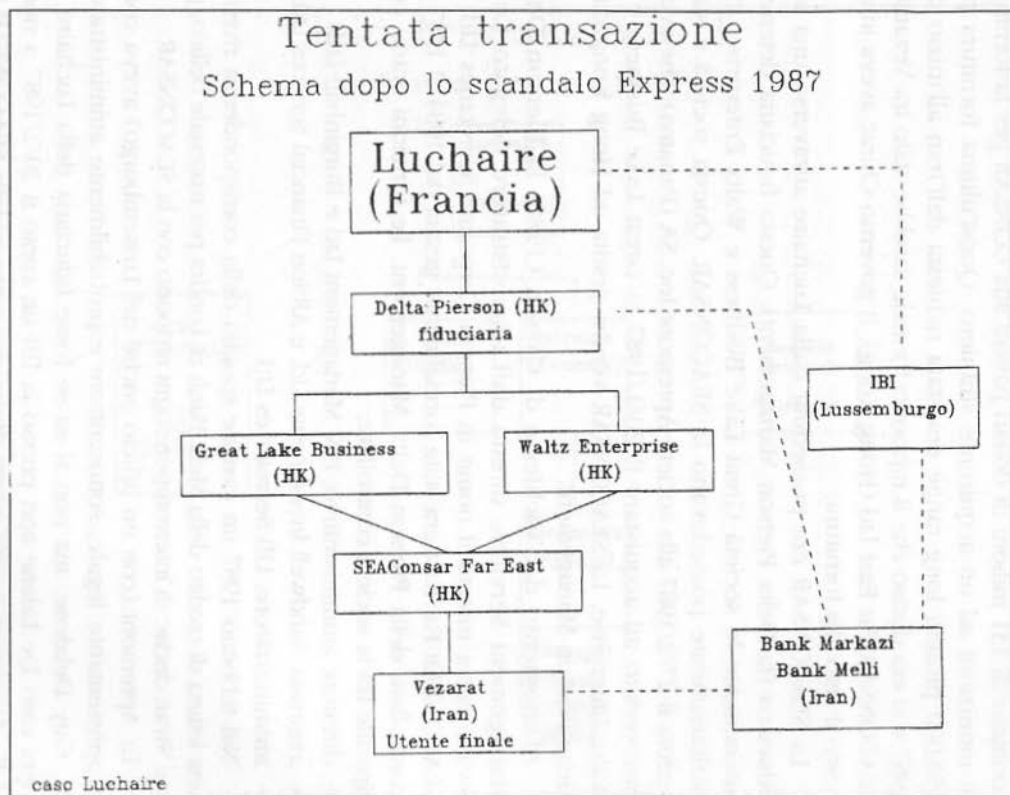
- direttore amministrativo, PW Management Ltd e Burginhall Ltd;
- azionista, Sandwell Investments Ltd. e Albion Financial Services Ltd;
- amministratore, DB Secretaries Ltd.

Nel febbraio 1987 un casuale spoglio della corrispondenza rivelava una lettera di credito della Melli Bank di Londra per materiale bellico, per cui Swan decise di interrompere ogni rapporto con la SEACONSAR.

La Apremont (con un ufficio anche nel Lussemburgo) aveva come rappresentante legale, sottoscrittore e probabilmente amministratore M. Guy Delalene, ma non si sa se fosse fiduciaria della Luchaire. In ogni caso De Lalene aprì presso la IBI un conto il 20/2/1987 a nome della Apremont e sette giorni dopo uno a nome della SEACONSAR Far East.

Nei suoi rapporti con l'IBI De Lalene si è appoggiato anche alla

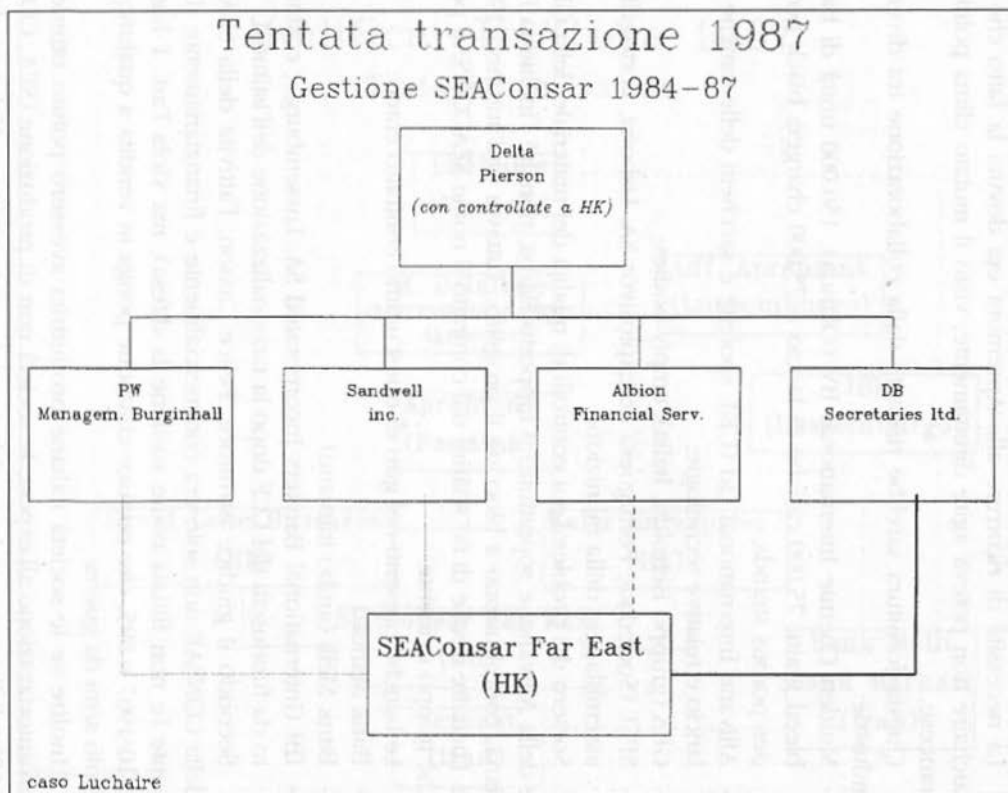
CARTA TENTATA TRANSAZIONE DOPO SCANDALO EXPRESS



TENTATA TRANSAZIONE GESTIONE SEACONSAR

Tentata transazione 1987

Gestione SEAConsar 1984-87



caso Luchaire

società JET (Judicial External Trading SA di Berna). De Lalene è anche procuratore della società panamense Golden Services SA, che dovrebbe essere succeduta alla Apremont ed essere cliente della IBI.

La necessità di ricorrere alla Apremont era dovuta al fatto che la Luchaire non poteva agire direttamente, visto il mutato clima politico francese.

Questa fornitura sarebbe risultata dalla collaborazione tra diverse industrie:

- Muiden Chemie International BV (Olanda), 150.000 unità di base bleed grain; 75.000 cariche di lancio e 75.000 chargers black powder/porous strands;
- Allivane International Ltd (UK), spolette e sacchetti delle cariche di lancio e relative tecnologie;
- GEA (gruppo Bertoldo, Italia), empty bodies;
- SPEL (Sociedade Portuguesa de explosivos SA, Lisbona, Portogallo) assemblaggio della munizione.

Sorsero dei problemi sui controlli di qualità del materiale della GEA e della Allivane, e soprattutto il rapporto Barba, nonché l'inchiesta italiana, contribuirono a bloccare il progetto. Tuttavia nell'autunno 1987 la Luchaire decise di far sparire dal contratto il nome SEACONSAR perché troppo evidente.

Le banche presenti nel giro di quest'ultimo contratto erano:

- Bank Markazi
- Bank Melli (ambo iraniane)
- IBI (International Bankers Incorporated SA, Lussemburgo, costituito da fuoriusciti del CCF dopo la nazionalizzazione dell'istituto).

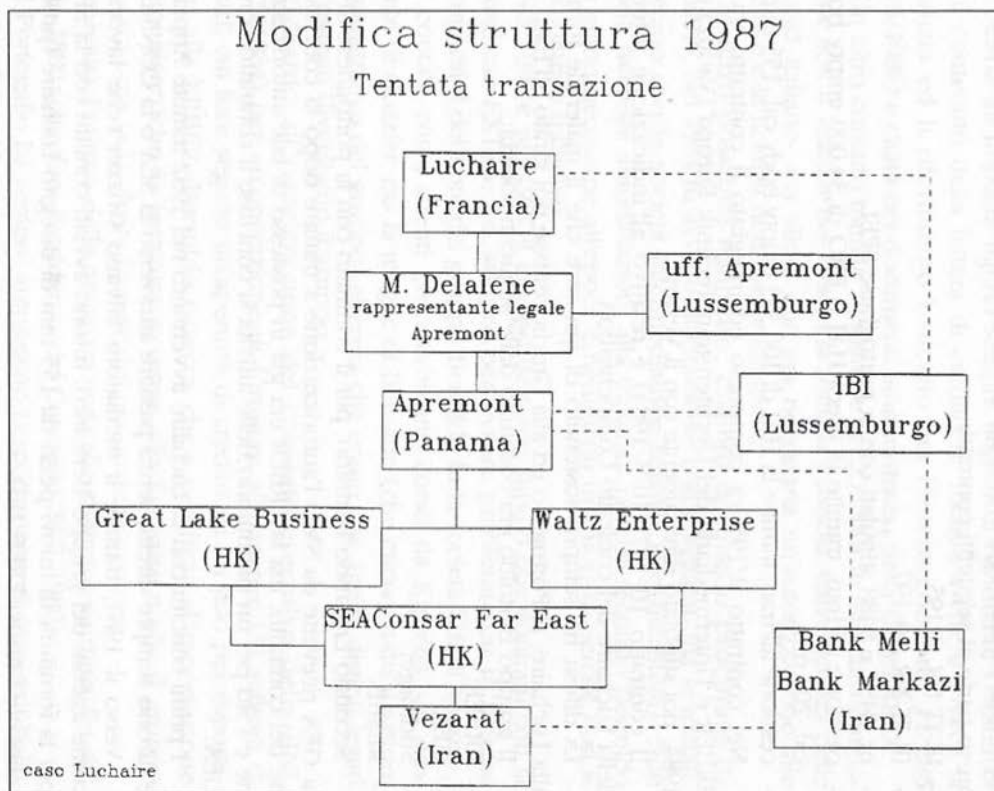
Secondo il giudice istruttore, Felice Casson, l'attività della SEA e della CONSAR non solo era commercialmente e finanziariamente rilevante (e non fittizia come sostiene la difesa), ma viola l'art. 1 legge 2/10/1967 n.895, che punisce chiunque ponga in vendita a qualunque titolo armi da guerra.

Inoltre se le società italiane produttrici avessero potuto ottenere un'autorizzazione all'export, le società non di produzione (SEA, CONSAR) tali licenze non le avrebbero mai potute ottenere. Nel caso della Luchaire avevamo una società di produzione, ma che non era italiana e per questo non avrebbe potuto ottenere una licenza.

MODIFICA STRUTTURA 1987

Modifica struttura 1987

Tentata transazione



2.1.3 I fornitori italiani nell'affare Luchaire

Il principale fornitore italiano di materiali per la munizioni da esportare in Iran era il gruppo Bertoldo (Nole Canavese). Esso ha preso parte ai seguenti contratti:

- IR-IT NR. 9/195,
- IR-IT NR. 10/197,
- nr. 8487 e 8488 stipulati con la portoghese SPEL,
- cessione all'Iran, tramite la greca HAI o EBO di 34.000 empty body cal. 203 mm,
- cessione all'Iraq, tramite la HAI di 106.353 empty body cal. 155 mm.

Nel contratto 9/195 va compreso ed integrato il contratto tra la ERBER e l'intermediaria del Liechtenstein Technik Europa (Vaduz) del 1984, poi stipulato direttamente con il Vezarat.

Il contratto 10/197 (10/3/1984) è relativo all'indicazione interna della Luchaire del contratto Compensation.

La difesa ha sempre sostenuto di ignorare che il materiale fornito alla Luchaire, al Portogallo ed alla Grecia venisse poi girato all'Iran.

Il gruppo Bertoldo era costituito dalle seguenti società:

- ERBER;
- GEA;
- Sudforge;
- REMIE.

Secondo Ermanno Bertoldo, per il contratto con la portoghese SPEL la GEA ricevette da SMD l'autorizzazione a trattare dopo la conclusione del contratto, ma la ERBER era già in possesso di tale autorizzazione e solo per un riequilibrio delle attività si concluse il contratto con la GEA.

I primi contatti con la Luchaire avvennero nel 1982 tramite Appiano e furono sempre diretti, senza passare attraverso la SEA o la CONSAR.

Verso il 1987, tramite il mediatore Silvano Gozzer (che lavorava come agente del gruppo Bertoldo), furono avviati contatti con la SPEL per la fornitura di nuovi pezzi da 155 mm di disegno Luchaire (probabilmente i nuovi ERFB/BB).

Per evitare problemi di pagamento con le banche portoghesi, ritenute inaffidabili da quelle italiane, il direttore commerciale della SPEL, Rui Vaz, suggerì di indicare direttamente nelle fatture e nel contratto la

Apremont, dichiarata da Vaz come finanziaria estera della SPEL, mentre l'IBI avrebbe gestito i pagamenti della SPEL al gruppo Bertoldo. Successivamente la Apremont aprì una lettera di credito per la GEA.

Tuttavia gli imputati hanno sempre negato di conoscere l'esistenza ed il contenuto della lettera di credito n. 106808/4 che è invece la garanzia ed il riferimento bancario per l'intero contratto 11/285 (30/6/1986) e citata nei documenti amministrativi della GEA-ERBER.

Un altro contatto tramite Appiano e la CONSAR fu stipulato direttamente con il Vezarat nel 1984, ma sotto la clausola «salva licenza delle autorità italiane», ma allora non era necessaria un'autorizzazione alle trattative e la licenza non venne rilasciata.

Un altro possibile contratto, distinto da quello procurato da Appiano, nel 1984 fu avviato direttamente con il Vezarat, ma le trattative erano con la società intermediatrice Legmas (Liechtenstein). Non furono richieste autorizzazioni alla trattativa perché secondo Bertoldo non erano necessarie all'epoca e nemmeno una licenza perché non si andò oltre le trattative.

Nel 1986 e nel 1987 il gruppo Bertoldo stipulò due contratti con la portoghese EXTRA, ma sempre per evitare problemi con le banche portoghesi il debitore del gruppo Bertoldo fu la società EIE di Vaduz.

I contatti con i clienti greci venivano curati da Kipreos, un sub-agente di Gozzier, ma la moglie di Bertoldo (che curava tutto il settore amministrativo del gruppo) afferma che erano due agenti distinti legati da contratti diversi con il gruppo.

Riguardo all'autorizzazione del comitato esecutivo della BNL (24/5/1984) per un'operazione di forniture all'Iran per 131 milioni di dollari, cui fece seguito un'apertura di credito ed un fido per esportazioni alla ERBER, Bertoldo osserva che i certificati d'importazione testimoniano che la fornitura avvenne alla Luchaire e che il gruppo ignorava cosa la Luchaire facesse del materiale ricevuto.

In realtà l'istituto delle autorizzazioni alle trattative esisteva fin dal luglio 1980 (circolare Presidenza del Consiglio 28/7/1980).

Il Portogallo ha sempre autorizzato l'esportazione di materiali bellici sia per l'Iran che per l'Iraq. Le spedizioni di munizionamento avvenivano attraverso l'agenzia Occidente e la IRSI (Iranian Shipping Line), mentre i fornitori portoghesi erano:

- Companhia de Polveras e Municoes;
- EXTRA (statale);
- Fundicao e Construcáo;
- INDEP (statale);
- ITB;
- SPEL (partecipata statale).

I certificati di importazione relativi alle spedizioni dall'Italia al Portogallo erano tutti autentici, mentre per il governo portoghese erano sufficienti i certificati di importazione temporanea, perché dopo l'assemblaggio tutto il materiale veniva riesportato.

Invece la Tailandia e Singapore non avevano mai ordinato il materiale, mentre in Brasile, Perù ed Ecuador non era mai arrivato a destinazione. In Grecia ed in Portogallo infine è solo transitato.

In Grecia invece erano coinvolte in un traffico illegale di armi alcune società statali. Gli iraniani avevano costituito tre società per il procurement (INTRASCO, IMPROC, CIPICO), il cui presidente era Hadjidai Mohammad e vicepresidente Najibi Gholan Hussein.

Gli empty bodies da 203 mm (34.000) venduti dalla ERBER alla HAI furono sicuramente sbarcati a Bandar Abbas, mentre il certificato di end user presentato dalla HAI era falso. Altri 106.353 empty bodies da 155 mm furono poi passati all'Iraq.

Risulta pure che la HAI ha solo trattato con il mediatore Emanuel Kipreos, essendo completamente sconosciuta la figura di Gozzer. Viene il sospetto che Gozzer sia solo un prestanome, utilizzato da gruppo Bertoldo per creare dei fondi neri all'estero.

Un'altra ramificazione dei sub-fornitori italiani è data dalla REMIE (Rosé, prov. Vicenza), posseduta dai fratelli Umberto ed Angelo Gasparotto.

Fin dal 1985 il rappresentante e procuratore della REMIE, Flavio Littera, era responsabile dal suo ufficio romano di tutti i contatti con l'Iran. Littera era il gestore della società EXIT, mentre sua moglie era l'amministratore. Nel 1985 la REMIE acquistò quote della EXIT per avere l'uso degli uffici e delle attrezzature.

Secondo i Gasparotto solo nel 1982 è stato concluso, tramite l'agente Graziano Oddi (della Foreign Comintex), un contratto, regolarmente autorizzato, con l'Iran. Le forniture erano terminate nel 1984.

STRUTTURA GRUPPO BERTOLDO

Struttura Gruppo Bertoldo

Subfornitori italiani

Ermanno
Bertoldo

ERBER

GEA

Sudforge

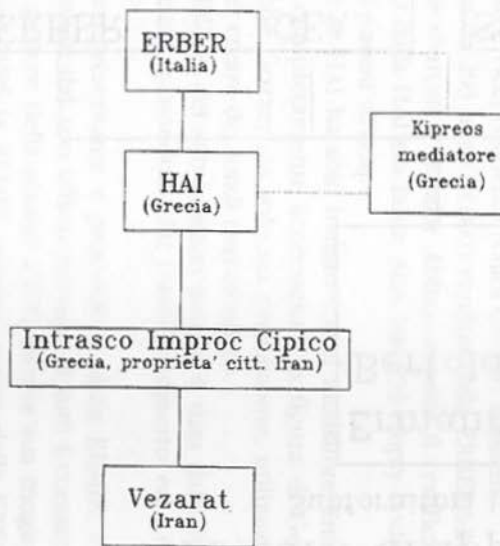
REMIE

caso Luchaire

CONTRATTO ERBER-HAI

Contratto ERBER-HAI

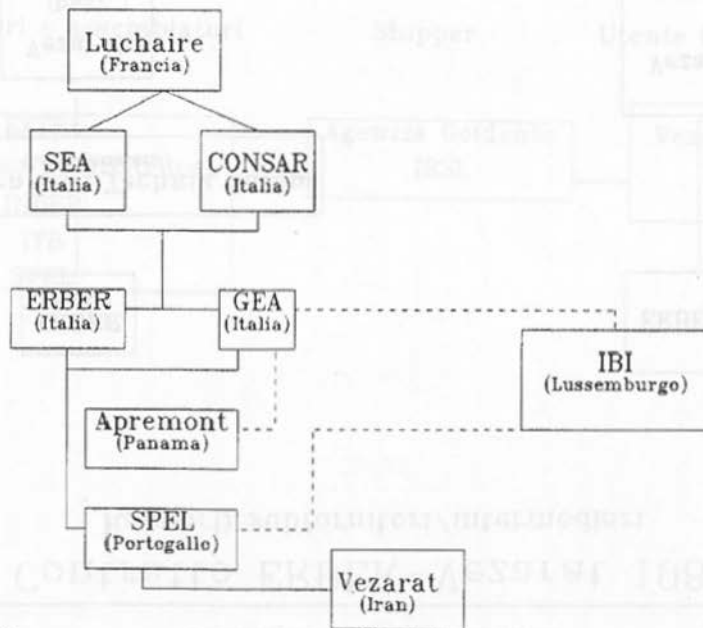
Il ciclo Italia-Grecia-Iran



caso Luchaire

CONTRATTO SPEL

Contratto SPEL 1987 Ciclo Luchaire-Italia-Portogallo

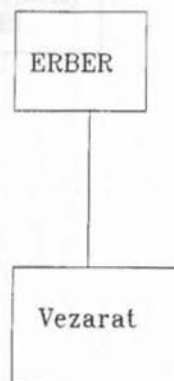
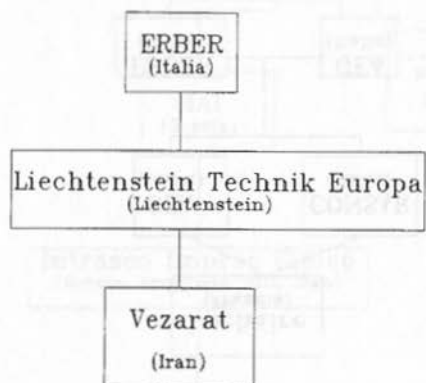


caso Luchaire

CONTRATTO ERBER-VEZARAT

Contratto ERBER-Vezarat 1984

Rapporti subfornitori/intermediari



LUCHAIRE-PORTOGALLO

Luchaire-Portogallo

La filiera portoghese verso l'Iran

produttori e assemblatori

Shipper

Utente finale

EXTRA
Fundicao e Construcão
INDEP
ITB
SPEL

Agenzia Occidente
IRSL

Veazarat

caso Luchaire

CONTRATTO ERBER-HAI

Il contratto ERBER-HAI 2

Ciclo semplificato Grecia-Iraq

ERBER
(Italia)HAI
(Grecia)Mindife
Iraq

caso Luchaire

Nel 1985 è stato invece siglato un contratto di fornitura di 10.000 granate da 8" (203 mm) con la Luchaire, effettivamente concluso.

Una successiva proposta (1985) di Appiano, attraverso Littera, concerneva una partita di 100.000 proietti da 155 mm direttamente per l'Iran, ma non fu attuata perché i Gasparotto si rifiutarono categoricamente che il nome dello stato ordinante comparisse o fosse deducibile in alcun modo.

Secondo la testimonianza di Appiano invece l'affare non andò in porto perché la REMIE, pur avendo ottenuto una licenza di export verso la Luchaire, non era riuscita a fornire i pezzi in tempo utile. Secondo la testimonianza del ragioniere Luigi Tosin (REMIE), i Gasparotto sapevano della destinazione in Iran. Mentre le polveri sarebbero state fornite dalla Muiden, gli empty bodies sarebbero venuti direttamente dalla Luchaire.

Solo in un secondo tempo, dato uno sfasamento tra l'ottenimento della licenza all'esportazione del prodotto finito ERBER-Luchaire e la licenza di temporaneo import Luchaire-ERBER, Appiano comunicò che gli empty bodies sarebbero stati forniti direttamente dalla ERBER. Ma a questo punto, a metà 1986, le polemiche in Francia sull'affare Luchaire resero impossibile l'ottenimento di licenze di export verso la ditta francese.

Appiano, Littera ed i fratelli Gasparotto pensarono a soluzioni alternative, ma quella in cui compariva troppo evidentemente l'Iran fu lasciata cadere.

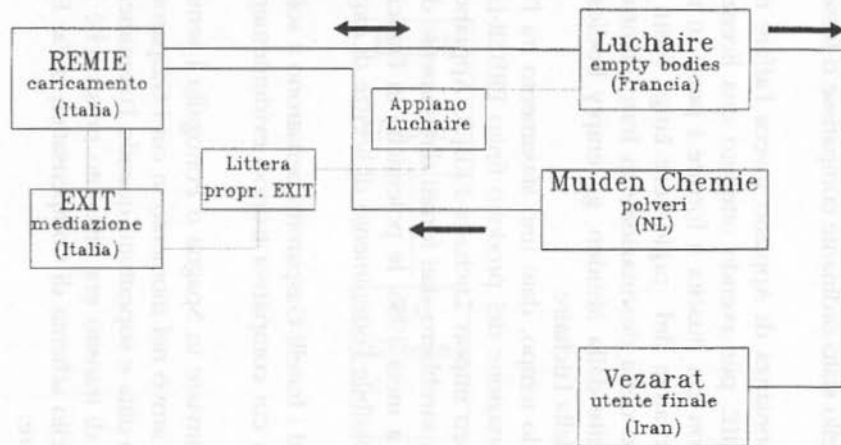
Quella invece di inviare in Spagna o Portogallo i semilavorati per l'assemblaggio finale arrivò nel momento in cui i Gasparotto pensavano di vendere la loro ditta e soprattutto quando l'ottenimento di licenze ed autorizzazioni di transito era divenuto pressoché impossibile. Secondo Appiano, nello schema di Compensation o Far East 2 sarebbero dovuti intervenire:

- ERBER;
- REMIE;
- ICEA SUD (dell'ing. Rochi);
- Stelvio (Roma);
- Franarex (Olanda);
- Bressel (Spagna).

TENTATA TRANSAZIONE REMIE-IRAN

Tentata transazione REMIE-Iran

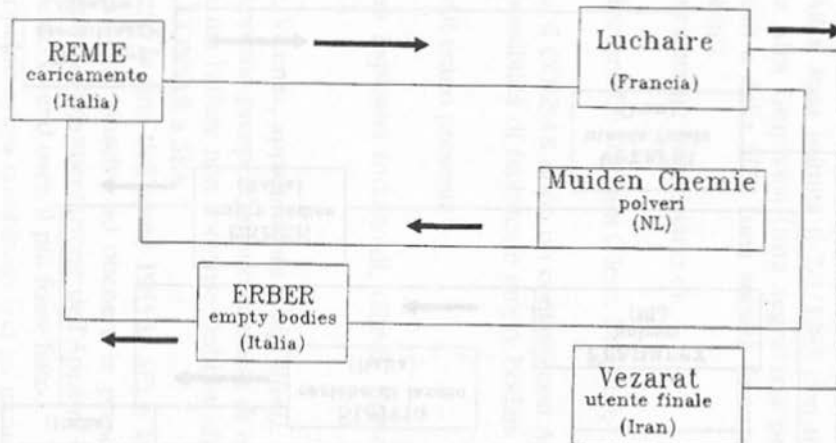
I subfornitori italiani



caso Luchaire

TENTATA TRANSAZIONE REMIE-IRAN 2

Tentata transazione REMIE-Iran 2 I subfornitori italiani

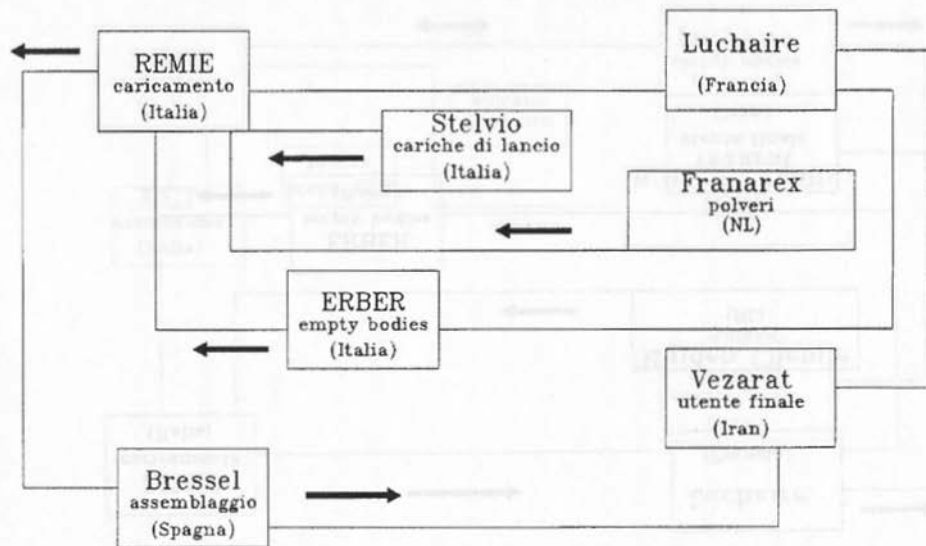


caso Luchaire

SCHEMA DI COMPENSATION

Schema di Compensation o Far East 2

I subfornitori italiani



caso Luchaire

Secondo il giudice Casson risulta evidente che i fratelli Gasparotto e Littera hanno, senza le rituali autorizzazioni a trattare, posto in vendita materiale di armamento.

La CONSAR (Consorzio Armamenti) prima di diventare di proprietà della Luchaire aveva avuto una sua autonoma esistenza.

La CONSAR è stata istituita il 7/1/1983 con una quota posseduta dalla signora Afra Genovesi (una segretaria prestanome dell'ing. Nicola Dubbini) e dalla SIFE (una società finanziaria posseduta dalla famiglia Dubbini).

Dubbini era dunque proprietario di:

- CONSAR;
- Officine Meccaniche Dubbini (Flero, Brescia);
- SIFE.

Egli costituì il CONSAR dopo un contatto con Appiani che gli aveva proposto la possibilità di fabbricare empty bodies per la SEA, cioè per la Luchaire.

Nel CONSAR erano presenti:

- SEA;
- SEI (Società Esplosivi Industriali, Ghedi, Brescia, appartenente al sig. Sorlini);
- SIFE;
- IMZ (Zané, Vicenza, appartenente al sig. Illesi).

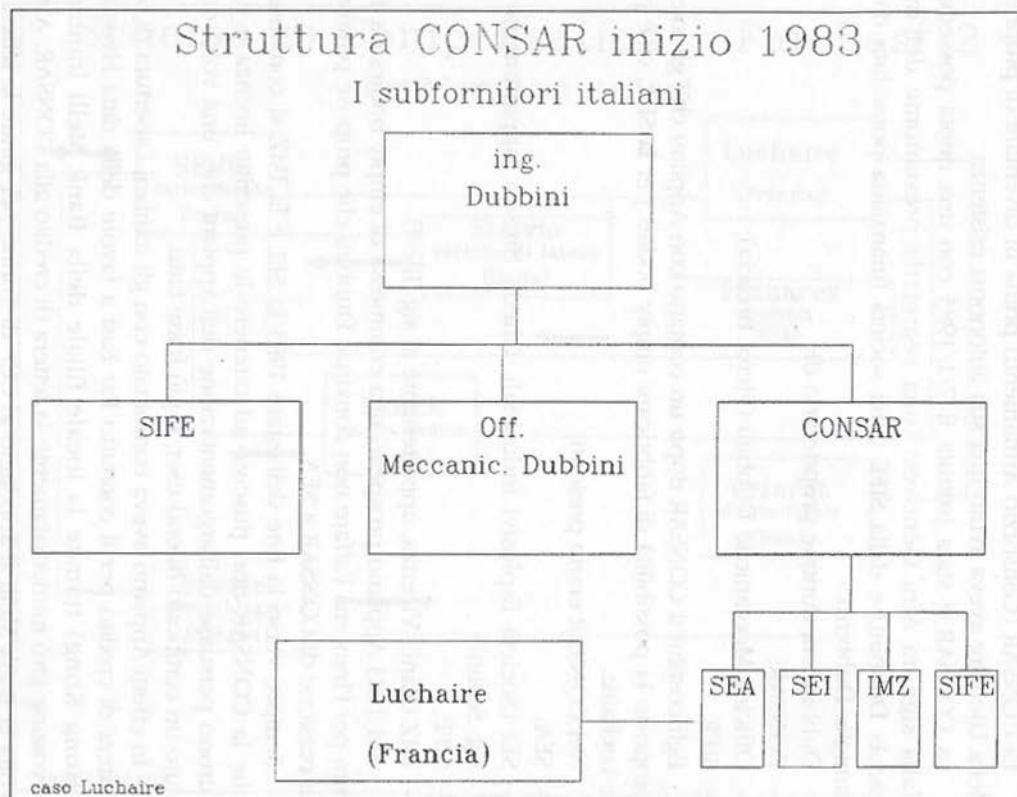
Nel 1983 Appiano prospettò una commessa di empty bodies da 155 mm per l'Iran, ma l'affare non convinse Dubbini che propose piuttosto la cessione di CONSAR a SEA.

Sempre verso la fine dell'estate 1983 la SEI e la IMZ si convinsero che la CONSAR non riusciva ad ottenere le prescritte licenze e non furono persuase dall'argomentazione dell'Appiani che, una volta ottenuto un certificato di end user, il più fosse fatto.

In effetti Appiano aveva combinato con gli iraniani l'apertura di una lettera di credito per il contratto Far East a favore della ditta Hyosung (Hong Kong) tramite la locale filiale della Bank Melli iraniana. Hyosung girò immediatamente la lettera di credito alla CONSAR. A sua volta la Bank Melli si appoggiò al CCF di Torino per girare la lettera di credito a CONSAR.

In realtà la CONSAR non aveva i mezzi finanziari ed industriali per

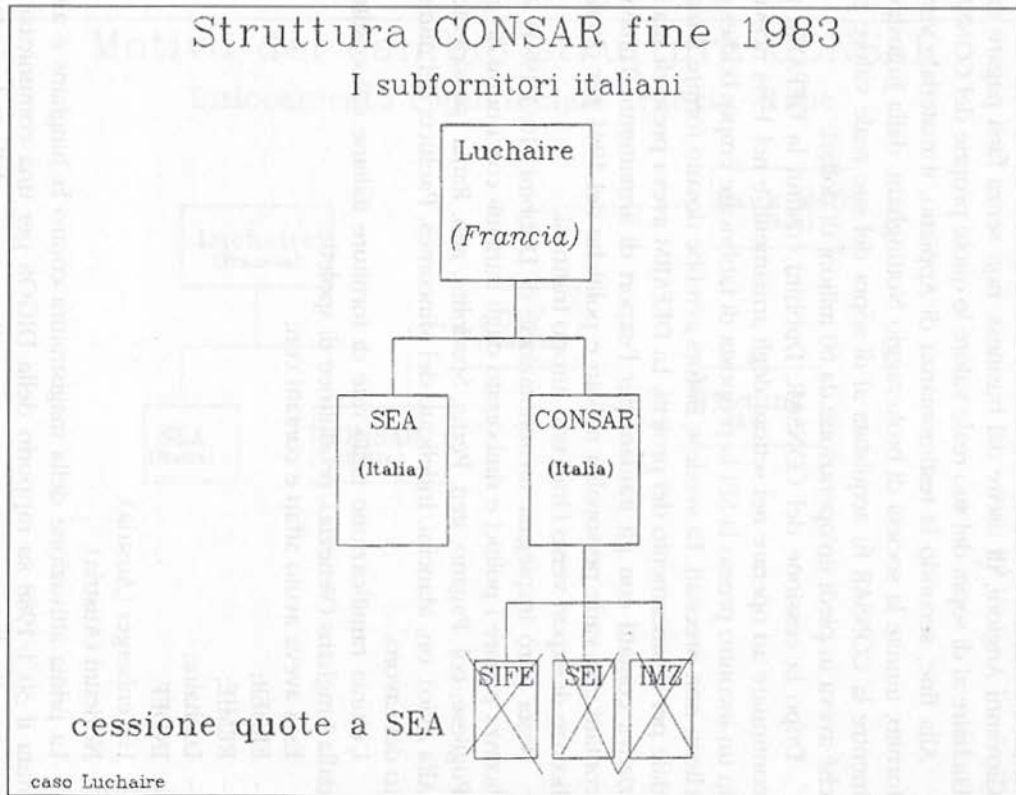
STRUTTURA CONSAR INIZIO 1983



STRUTTURA CONSAR FINE 1983

Struttura CONSAR fine 1983

I subfornitori italiani



reggere una commessa da 60 milioni di dollari formalmente diretta verso la Francia, in realtà volta a beneficio dell'Iran. Per questo motivo Dubbini decise, secondo la testimonianza del commercialista Giovanni Angioni, di uscire dal business, non senza farsi pagare dalla Luchaire al di sopra del suo reale valore le quote proprie del CONSAR.

Alla fine, secondo la testimonianza di Appiano, il materiale venne fornito, tramite la società di brokeraggio Nottingham, dalla Jugoslavia, mentre la CONSAR fu acquistata al di sopra del suo reale valore perché aveva in piedi un'operazione da 60 milioni di dollari.

Dopo la cessione del CONSAR, Dubbini costituì la DEFARM per continuare ad operare nel settore degli armamenti e nel 1984 ricevette in un incontro presso la SEI la proposta di fabbricare empty bodies per clienti non precisati. La svedese Bofors avrebbe dovuto fornire il materiale per il caricamento dei proiettili. La DEFARM aveva preso di sua iniziativa contatti con gli iraniani per l'export di armamenti. Tuttavia i contatti con varie personalità militari e politiche nel 1984 per ottenere licenze di export verso l'Iran non furono fruttuosi.

Resta però inspiegata un'annotazione di Dubbini (10/3/1984) «Per licenza pagare i politici e rimborsato dagli iraniani» con i nomi di: gen. Pugliese, col. Pagano, gen. Perna, Spadolini, gen. Rama (presidente di Alfa Avio), on. Mancini, Indelicato del Mincomes, Paolucci del ministero del Lavoro.

L'ultima ramificazione nella rete di forniture italiane era costituita dalla Junghans (Venezia), produttrice di spolette.

Essa aveva avuto affari e contatti con:

- ERBER;
- REMIE;
- Luchaire;
- INDEP;
- Hirtenberger (Austria);
- Noricum (Austria).

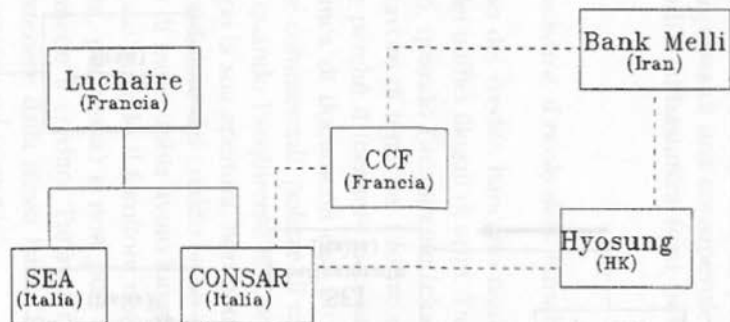
La prima attivazione della magistratura contro la Junghans è avvenuta il 30/1/1988 su rapporto della DIGOS per una comunicazione interna alla ditta, menzionante un contratto girato dalla tedesca Diehl per materiali d'armamento all'Iran via Portogallo.

I risultati delle rogatorie internazionali avevano accertato che:

MOTIVO CAMBIO STRUTTURA CONSAR

Motivo del cambio struttura CONSAR

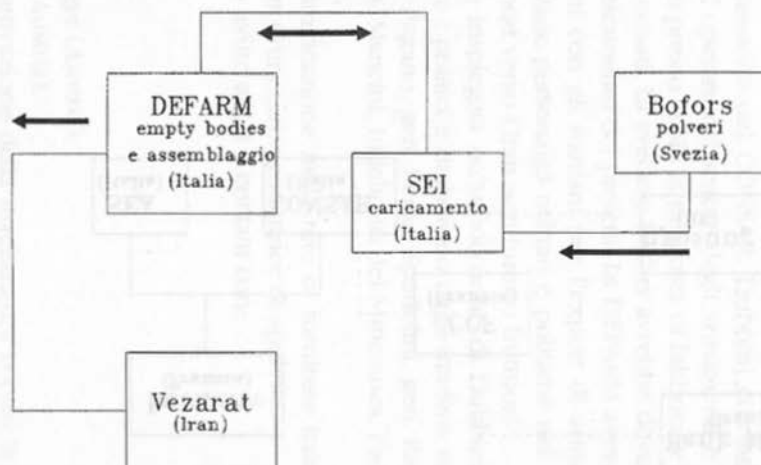
Dislocamento commerciale Francia-Italia



caso Luchoire

TENTATA TRANSAZIONE DEFARM-IRAN

Tentata transazione DEFARM-Iran Sull'esempio Luchaire



caso Luchaire

- la Diehl, società madre della Junghans fino al 1987, era sottoposta a procedimento penale per materiali finiti all'Iran;
- le spolette della Junghans venivano integrate nei colpi completi poi girati dal Portogallo all'Iran, ed anche all'Iraq, tramite la SPEL;
- i caricatori austriaci (Hirtenberger, Noricum) delle munizioni per la Junghans erano ugualmente sotto inchiesta per forniture illegali all'Iran.

Questi elementi non consentono di per sé di incriminare la ditta, perché manca la prova di una consapevolezza della destinazione finale, ma sono indizi abbastanza forti per giustificare uno stralcio d'inchiesta.

2.1.4 *L'affare Luchaire: il ruolo delle banche*

Il meccanismo del credito bancario risulta fondamentale per seguire la dinamica dei traffici illegali di armi. Tre sono i tipi di credito:

- 1) documentario, quando l'acquirente (cioè chi ha disposto l'apertura di credito a favore di terzi, i.e. i fornitori) vuole che la condizione determinante perché il fornitore acceda al credito sia la presentazione alla banca di documenti che provino il trasferimento della merce (fatture commerciali, polizze di carico, certificato di qualità);
- 2) irrevocabile, quando l'acquirente ha convenuto con il fornitore che il credito, dopo la sua apertura, non potrà più essere revocato, sempre che le condizioni del credito siano state adempiute (cioè che il trasferimento di merci abbia avuto luogo);
- 3) di negoziazione quando il fornitore non può riscuotere in contanti (tecnicamente, per cassa) e non può emettere un pagherò sulla banca che emette il credito. Tuttavia il fornitore può utilizzare il credito per ottenere dalla stessa banca lo sconto su effetti cambiari emessi direttamente sul compratore.

La riscossione materiale del credito avviene su cambiale-tratta «a vista», che contiene l'ordine del traente al trattario di pagare una somma al portatore.

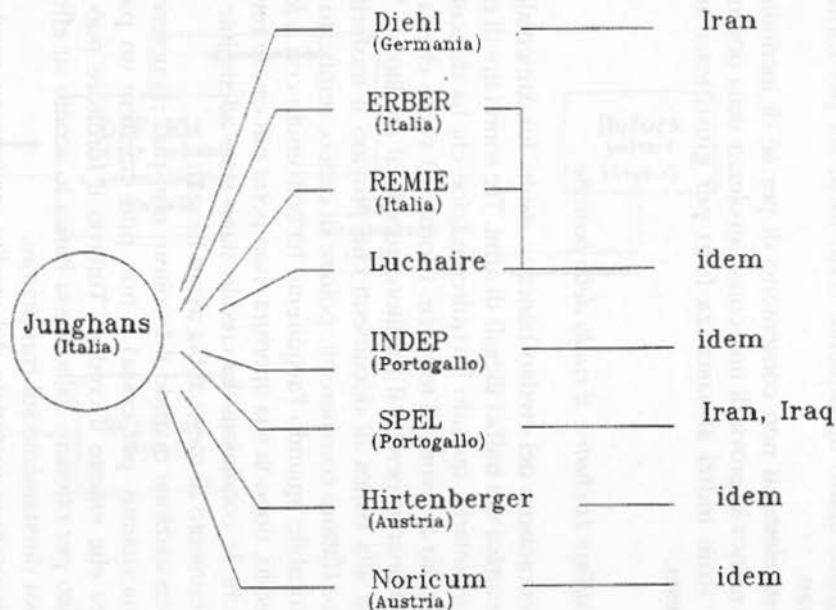
La BNL

Le comunicazioni giudiziarie sono state emesse contro tutto il comi-

CONTATTI JUNGHANS

Contatti Junghans

I subfornitori italiani



caso Luchaire

tato esecutivo della BNL (di cui facevano parte Nesi, Bignardi, Pedde, Carini), nonché una serie di funzionari periferici: Calzolari (direttore delle filiali di Torino), Ginella (responsabile dell'uff. pubbliche relazioni e rapporti con l'estero di Torino) e Stampi (responsabile dell'uff. esteri di Torino).

Il comitato esecutivo sarebbe colpevole della decisione della BNL di partecipare al pool di banche che aveva come oggetto specifico e dichiarato il sostegno finanziario e bancario ad un contratto di fornitura d'armamento all'Iran. Questo contatto fu avviato con rapporti tra la Banque de Worms (capofila del pool di banche e principale azionista della Luchaire), la Luchaire e la sede parigina della BNL. In mancanza di dati più precisi, bisogna ipotizzare un azionariato molto distribuito all'interno della Luchaire per avere un azionario principale con una quota del 6%.

Nello schema di forniture adottato dalla Luchaire:

- SEA gestiva i contratti Grecia, Perù, Europa;
- CONSAR gestiva i contratti Far East e Compensation.

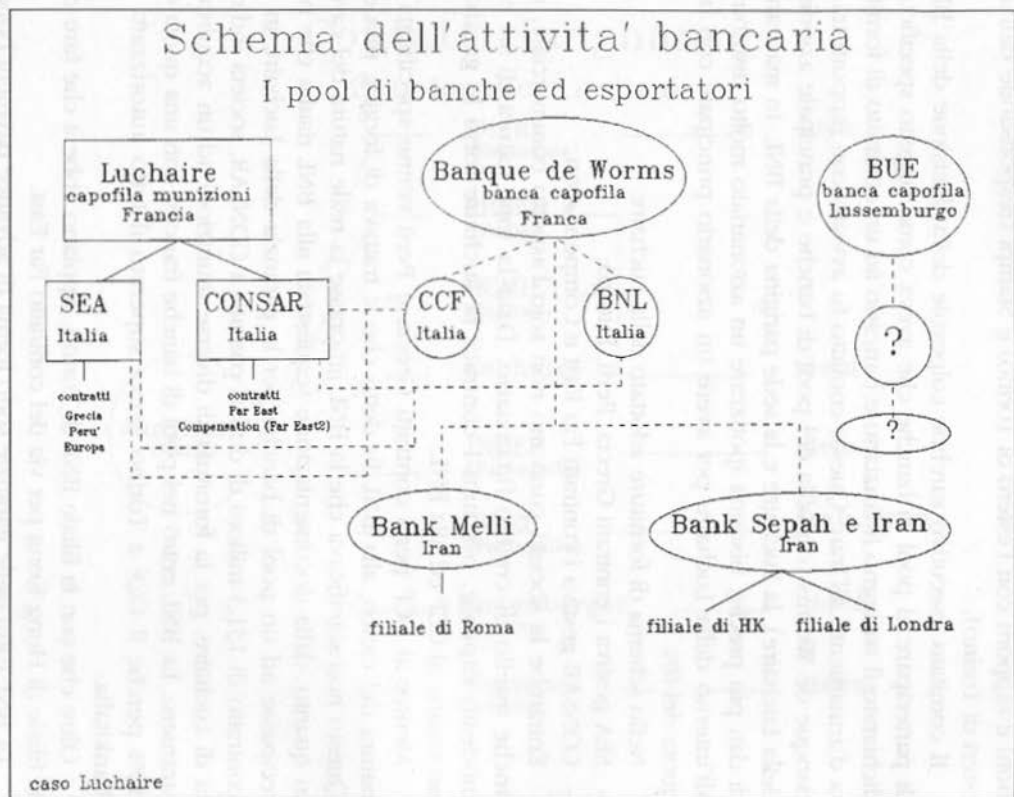
Entrambe le società curavano non solo l'aspetto commerciale, ma anche quello di credito finanziario. Data la loro natura di srl con modesto capitale, per tutti i contratti la Luchaire fornì le garanzie necessarie al CCF ed alla BNL.

Mentre al CCF per i contratti Grecia e Perù venne specificata la natura del carico, alla BNL fu detto che si trattava di forging models. Questo non significava che la BNL ignorasse la reale natura del carico in quanto, dalla documentazione sequestrata alla BNL risulta che partecipasse ad un pool di banche per la garanzia della Luchaire in un contratto di 131,3 milioni di dollari passato a CONSAR, società indiretta di Luchaire, per la fornitura di diverse munizioni ad un acquirente straniero. La BNL entrò nel pool di banche francesi con una quota del 10% perché il CCF a Torino aveva superato il tetto autorizzato da Bankitalia.

Oltre che con la filiale BNL di Torino, Appiano ebbe a che fare con la filiale di Hong Kong per via del contratto Far East.

La BNL fornì delle garanzie sotto forma di advance payment bond e good performance bond alle banche iraniane: Bank Melli Iran (Londra e Hong Kong) e Bank Sepah è Iran (Roma).

SCHEMA DELL'ATTIVITÀ BANCARIA



La proposta di transazione, formulata dalla sede BNL parigina fu inviata alla direzione centrale di Roma e fu ulteriormente vagliata dalla filiale di Torino e dal servizio crediti della sede centrale della BNL. In tutti i casi la proposta passò.

Mentre per il direttore generale Bignardi ed il vicedirettore del servizio crediti Carini era pacifico che l'export fosse di armamenti per l'Iran, salvo precisare che immaginavano gli esportatori in possesso delle necessarie autorizzazioni, la maggior parte degli imputati ha sostenuto la tesi dell'esportazione di forging models.

Il presidente della BNL, Nerio Nesi, ha non solo sostenuto che non sapeva niente della natura delle forniture, ma che, mentre su esplicito intervento pubblico il Cile ed il Sud Africa presentavano delle limitazioni, non così l'Iran. Inoltre le valutazioni del comitato esecutivo concernavano esclusivamente il rischio creditizio e non altro. Lo stesso comitato esecutivo non fu reso edotto di tutte le implicazioni dell'affare.

Infine era la filiale che era responsabile non solo dell'istruzione iniziale della pratica, ma anche di tutti gli accertamenti di carattere legale (sia generalmente penale che specificamente valutario).

Il vicedirettore Bignardi ha sostenuto che di tutte le questioni di regolarità e legittimità doveva interessarsi la Banque de Worms, che era la capofila. Naturalmente le singole ditte dovevano procurarsi documenti in regola, ma le trattative con l'Iran in sé non ponevano problemi, anche perché bisognava garantire i crediti già emessi per il porto e l'acciaieria di Bandar Abbas.

Un altro membro del comitato esecutivo, Ettore Bentsik, ha sostenuto che era scontato che la liceità e regolarità delle operazioni fosse controllata da: direzione generale, servizio esteri, servizio credito.

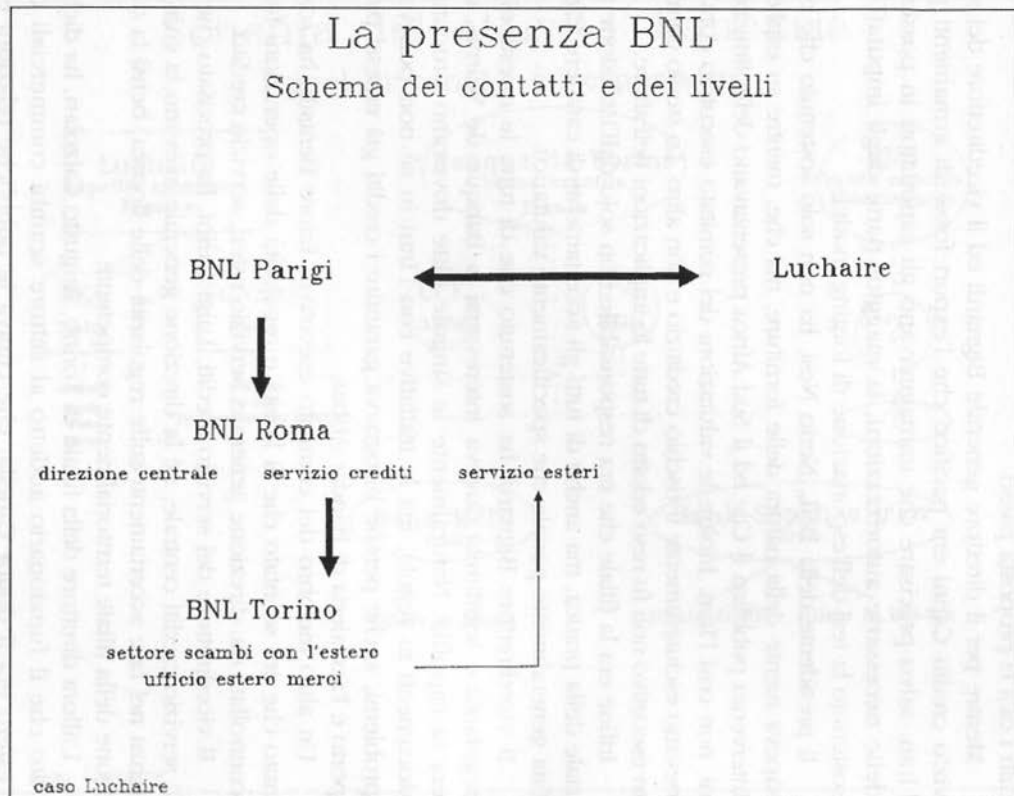
Il vicedirettore del servizio crediti, Luigi Carini, ha precisato che né il servizio crediti centrale, né la direzione generale avevano la competenza nel fare accertamenti sulle regolarità delle licenze, bensì la direzione della filiale territorialmente competente.

L'allora direttore della filiale di Torino, Augusto Calzolari, ha dichiarato che il funzionario addetto al settore scambi commerciali con l'estero era il dottor Ginella, che curava le pubbliche relazioni ed i contatti, mentre l'ufficio diretto dal dr. Stampi (ufficio estero merci) esaminava materialmente le pratiche ed i documenti inerenti le opera-

LA PRESENZA BNL

La presenza BNL

Schema dei contatti e dei livelli



zioni con l'estero. Il dr. Pettinato, cui subentrò poi il dr. Tonino Renzi, curò per la pratica Luchaire l'aspetto del rischio creditizio. Il dr. Stampi curò anche il controllo della regolarità della documentazione anche per l'inizio della fase esecutiva del contratto.

Calzolari però conferma che la decisione di partecipare o meno ad un contratto di quel tipo spettava alla direzione generale per il rischio creditizio, mentre la regolarità dell'operazione (cioè la presenza di tutte le autorizzazioni amministrative) doveva essere verificata dalla filiale.

Piero Stampi, responsabile dell'ufficio estero merci ha precisato che la responsabilità del suo ufficio non era istruttoria, ma esecutiva una volta avuta l'approvazione dalla sede centrale di Roma.

Il dr. Tonino Renzi, settorista per i fidi della filiale BNL di Torino, ha specificato che lui ha curato l'istruzione della pratica sotto il profilo del solo rischio creditizio, mentre tutti gli altri aspetti dovevano venire curati dall'ufficio estero, presso il quale all'epoca lavoravano Ginella e Stampi. Il primo doveva curare l'acquisizione e la preparazione della documentazione, nonché la richiesta delle autorizzazioni amministrative eventualmente necessarie, mentre il secondo esaminava la conformità alla procedura interna ed alle norme valutarie della documentazione raccolta.

Dopo questo passaggio la pratica andava alla direzione generale di Roma ed infine per l'esecuzione tornava al dr. Stampi.

Ciononostante la natura del traffico con l'apertura di un fido per la CONSAR non risultava dai documenti, mentre un'apertura di fido il 24/5/1984 a favore della ERBER vene trattata dal dr. Orbicciani. I documenti della relativa pratica, che parlava esplicitamente di export militare della ERBER anche verso l'Iran, vennero visionati dal Renzi solo nel maggio 1986. Soltanto allora il funzionario si rese conto che la ERBER forniva la Luchaire tramite la CONSAR. Tuttavia la documentazione disponibile ai vari livelli nella BNL faceva capire che tale collegamento era deducibile chiaramente fin dal maggio 1984. Il Renzi precisa che però ciò era possibile solo a chi avesse preso visione di tutti i documenti in questione.

Il caposettore presso la filiale BNL di Torino, Giancarlo Orbicciani, ha effettivamente ammesso di aver compilato la pratica di fido per

anticipi su export per la ERBER, ma fa notare che l'autorizzazione è stata rilasciata dal dr. Calzolari.

Nuovi elementi riguardo allo schema di triangolazione adottato dalla Luchaire vengono dall'audizione del dr. Franco Ferrando, in servizio presso la direzione generale della BNL (servizio crediti). Delle due relazioni (23/5/1984 e 27/12/1984) per il consiglio esecutivo, la seconda era stata curata da lui (la prima dal dr. Diotalevi). Le differenze tra prima e seconda traggono origine dal fatto che nella prima proposta della filiale di Torino si parlava di armamenti, mentre nella seconda di forging models. La prima aveva un importo di 131,3 milioni di dollari per export verso l'Iran, la seconda un importo di 41,1 milioni di dollari verso chi l'Iran, come ampliamento del contratto precedente. In quella era capofila la Banque de Worms, in questa la Banque de l'Union Européenne.

La deposizione di Appiano chiarisce che i primi quattro contratti (Grecia, Perù, Europa, Far East) furono gestiti attraverso il circuito del CCF, mentre Compensation vede l'ingresso della BNL, anche perché il CCF aveva superato il suo plafond.

La deposizione del vicedirettore della filiale BNL di Parigi, Domenico Castelli, fa vedere come per la banca questa operazione non aveva nulla di strano e che, anzi nelle esperienze di Castelli c'erano già stati rapporti con OTO ed Intermarine. Secondo Castelli il controllo delle autorizzazioni avrebbe dovuto essere curato dal servizio esteri.

Secondo Casson:

- a) la partecipazione non autorizzata ad un traffico, cioè un pool di banche per garantire l'export di armi all'Iran, è illegale, tanto più che coinvolgeva società italiane;
- b) il comitato esecutivo non è responsabile solo per il rischio credito, ma anche per la linea creditizia (in senso lato) della BNL. Non c'è statuto interno che consenta di delegare un accertamento di liceità penale, tanto più che nessuna decisione del comitato è stata subordinata a clausole sub condizione di una licenza;
- c) la partecipazione al pool ha permesso una dislocazione dei rapporti finanziari e commerciali della Luchaire in Italia, dislocazione essenziale per la natura e le circostanze del traffico (frammentazio-

- ne dell'operazione per aggirare difficoltà interne della Francia, separazione di aspetti finanziari e commerciali in Italia e aspetti esecutivi su altri terzi);
- d) la filiale di Parigi aveva doverosamente informato i colleghi italiani di tutti gli aspetti dell'affare;
 - e) la decisione primaria e fondamentale spetta a Roma, gli aspetti commerciali alla filiale di Torino;
 - f) Torino sapeva fin dall'inizio di che cosa si stava facendo e sapeva bene che una società non di produzione come la CONSAR non poteva ottenere alcuna licenza. I responsabili di Torino non hanno mai segnalato né ai superiori, né alle autorità le evidenti anomalie concernenti il destinatario e l'oggetto reale.

La Banca Commerciale Italiana

Anche questa banca ha partecipato a vario titolo alle esportazioni ed operazioni con:

- ERBER e Technik Europa ltd (Vaduz);
- ERBER e Luchaire (due contratti uno da 25 milioni di dollari ed uno da 12,6 milioni);
- REMIE.

Il contratto ERBER-Technik Europa ltd risaliva al 1984 e fu successivamente stipulato con il Vezarat (Ir-It 9/195). Esso non ebbe mai luogo ed anche la garanzia bancaria era subordinata all'ottenimento di una licenza.

Il contratto ERBER-Luchaire per l'importo di 25,2 milioni di dollari per l'esportazione di empty bodies cal. 175 mm (1985 e seguenti) non ricevette alcun performance bond dalla filiale Comit di Torino. Il PM aveva ritenuto che in entrambi i casi non vi fosse responsabilità penale.

Secondo il giudice Casson sono però illuminanti due rapporti del dr. Giovanni Granato, vicedirettore della Comit a Torino, in cui si ha piena coscienza e collaborazione del tentativo di girare le commesse ERBER alla Luchaire in modo da non far figurare in prima linea il cliente iraniano. Dai due rapporti si desume anche che il contratto da 41,1 milioni di dollari non aveva avuto seguito.

Alla fine anche il contratto dal 12,6 milioni di dollari non ebbe luogo, ma solo perché la ERBER ebbe condizioni migliori dalla Paribas, filiale di Torino, oltre ad un finanziamento di un milione di ECU dalla Paribas

Finanziaria (garantito dalla BNP e dalla Banque Française du Commerce Extérieur, ambo facenti parte del famoso pool).

In conclusione anche il giudice Casson ritiene che non si sia commessa infrazione, perché si è adottata la clausola salvagente della subordinazione alle necessarie autorizzazioni, ma il rispetto della normativa era puramente formale e di facciata.

Il caso della filiale Comit di Bassano del Grappa è praticamente identico con l'eccezione che un contratto di 3 milioni di dollari della REMIE verso la Luchaire è effettivamente andato in porto nel 1986.

La difesa sostiene che non vi fu finanziamento perché la fornitura fu regolata con un'apertura di credito della Banque de Worms, mentre la piccola linea di credito Comit era un sostegno generico all'azienda non collegata a garanzie per le forniture.

Il giudice Casson sostiene invece che, pur non comportando alcun intervento finanziario, l'attività della filiale Comit di Bassano del Grappa era essenziale per l'esecuzione del contratto curato dalla Banque de Worms per un'esportazione che si sapeva era di armi all'Iran via Luchaire.

In conclusione per il giudice Casson:

- 1) è provata pacificamente l'esistenza di due pools (Banque de Worms e BUE) agenti nel traffico di armi verso l'Iran;
- 2) le banche coinvolte erano di tutti i tipi: private, statali, miste, austriache, francesi, greche, inglesi, iraniane, israeliane, italiane, lussemburghesi, olandesi, portoghesi, spagnole, statunitensi, svizzere e tedesche;
- 3) le banche costituiscono il perno ed organo di trasmissione fondamentale per le operazioni di export;
- 4) per puro caso la Cassa di Risparmio di Torino non è rimasta invischata per i suoi contatti con la ERBER e la Arco France di M. Abello, per un contratto con il Vezarat per il tramite della Legmas AG (Liechtenstein).

2.1.5 Il Comitato speciale e l'affare Luchaire

Il Comitato speciale fu istituito con decreto interministeriale il 24/3/1975 presso il Mincomes.

Non si tratta del primo organismo di questo tipo. Un suo archetipo era il Comitato Armi (il cosiddetto comitatino) istituito e mantenuto segreto nel 1952 presso il MAE. Esso non era un comitato consultivo, anzi aveva responsabilità di policy. Sostanzialmente era una conferenza di servizi ed amministrazioni varie.

Il Comitato speciale invece aveva l'incarico di esprimere al ministro, l'unico autorizzato a firmare le licenze di export, un parere sulle richieste che pervenivano. Il comitato ereditava struttura e funzioni analoghe ad un organismo simile, anch'esso presso il Mincomes.

Il parere era consultivo, obbligatorio e da esprimere all'unanimità. Esso, per quanto non vincolante, aveva in caso di parere negativo un valore praticamente di veto per il ministro, nel senso che il decisore politico non ha mai fatto il contrario del parere espresso dal comitato. Bastava il parere negativo di una sola amministrazione perché la licenza non venisse rilasciata.

Le merci dovevano essere comprese nella tabella export, che includeva tutte le armi e gli armamenti, nonché il materiale di interesse strategico.

Già dalla fine degli anni '70 era rilevabile in seno al comitato l'istituto della preventiva autorizzazione alle trattative. Per il rilascio di essa la Difesa chiedeva parere al MAE, al SISMI ed agli SSMM o alle DG. Nel caso di materiale classificato veniva chiesto parere anche all'Autorità Nazionale per la Sicurezza presso la presidenza del consiglio.

Normalmente le pratiche che giungevano al comitato speciale erano già dotate di una precedente autorizzazione alle trattative, rilasciata da SMD. Cioè la Difesa aveva già avuto un momento in cui valutare la natura della trattativa.

In seno al comitato erano rappresentati:

- MAE, il cui membro assicurava la presidenza del comitato;
- Mincomes, che svolgeva l'istruzione delle pratiche ed il cui membro aveva funzione di segretario del comitato. Il direttore della V Div. (DG Import-Export) doveva coordinare l'attività del comitato. I due rappresentanti del Mincomes nel comitato (DG Import-Export e DG Valute) dovevano curare la regolarità dei profili merceologici di ogni pratica, in modo da consentire anche una verifica alla Dogana all'atto dell'export;

- MI, con un membro della Div. Armi ed Esplosivi, il cui compito era di verificare se la ditta istante avesse le regolari autorizzazioni di polizia per la fabbricazione di materiali bellici;
- Finanze, in particolar modo la DG delle Dogane, con un membro proveniente dalla segreteria di Sicurezza NATO/UEO. Il suo compito era l'esame tecnico-doganale delle singole pratiche
- MICA, con un rappresentante dell'ispettorato Patto Atlantico;
- Difesa, con il IV reparto Ricerche e Sviluppo di SMD;
- SISMI, con l'VIII divisione;
- SISDE, il cui rappresentante doveva verificare che i materiali esportati non potessero essere reintrodotti in Italia a scopi terroristici o malavitosi
- un rappresentante delle industrie designato dal MICA, ma senza diritto di voto.

Il 4/12/1986 il cosiddetto decreto Formica, sanciva le funzioni del comitato, il cui compito era di controllare:

- l'affidabilità della documentazione presentata;
- la fattibilità dell'operazione sul piano economico, politico e della sicurezza nazionale;
- l'accertamento delle concrete possibilità di utilizzo dei materiali da parte del paese importatore.

Secondo un membro del comitato, Zardo, era la prima volta che normativamente si richiedesse il controllo sull'effettiva destinazione del materiale esportato.

Riguardo al controllo della destinazione finale già sotto il ministero Fanfani (dopo la scoperta che il porto di Talamone veniva usato per imbarchi clandestini di armamenti) fu data disposizione che il SISMI verificasse la reale destinazione ed utilizzazione della merce.

In seguito all'esame dei verbali del comitato, dai quali risultava parere favorevole ad una serie di export verso Francia, Malesia e Portogallo (in connessione con le indagini sul gruppo Bertoldo e sulla REMIE), venivano rinviati a giudizio i rappresentanti di:

- MAE;
- Difesa, cioè di SMD;
- SISMI.

La particolarità degli export nei citati paesi consisteva nel fatto che,

per il loro calibro, le munizioni d'artiglieria inviate non avrebbero potuto essere impiegate direttamente perché in loco non erano disponibili i pezzi adatti. Si tratta dei calibri 203, 175, 105 mm d'artiglieria e 60 mm da mortaio. I primi tre calibri sono tipicamente americani e reperibili ancora in alcuni paesi della NATO per quel che riguarda il 203 ed il 105 mm, mentre il 60 mm da mortaio è un calibro molto diffuso per i mortai d'assalto.

Le contestazioni del giudice Casson agli imputati erano:

- a) MAE, SMD e SISMI disponevano delle pubblicazioni adatte per verificare la congruità fra calibri delle munizioni e dei pezzi d'artiglieria dei paesi importatori;
- b) le medesime amministrazioni erano le uniche a disporre di organi periferici all'estero in grado di controllare la destinazione finale;
- c) le stesse amministrazioni forniscono in gran parte i rappresentanti nazionali per il COCOM.

La difesa degli imputati era incentrata sui seguenti argomenti:

1) La Difesa non doveva interessarsi del destino ulteriore degli armamenti, ma solo esprimere una valutazione sul destinatario ufficiale (Blandini) e valutare il rischio dell'export per la sicurezza nazionale (Mossenta), incluso il rischio di diminuita competitività della propria base industriale (Pagani). In ogni caso con un certificato di importazione (CI) internazionale, lo stato responsabile era la Francia per il materiale che riceveva dall'Italia. Tanto più che in sede NATO è prevista l'importazione di componenti semilavorati da parte dei paesi LDDI (Less Developed Defence Industry) e la riesportazione di materiali finiti nell'ambito di gare NAMS (NATO Maintenance and Supply Agency) (Zardo).

2) Il MAE concedeva autorizzazioni favorevoli verso paesi amici e non era suo compito accertare la congruità tecnica tra munizionamento ed armi in dotazione, mentre ciò era accertabile dalla Difesa sia con manuali, sia con gli addetti militari, sia con il SISMI.

Un gran numero di pratiche non richiedeva approfondimenti ulteriori dopo l'istruttoria fatta da Mincomes e soprattutto dopo la precedente istruttoria per l'autorizzazione alle trattative.

Questa istruttoria rientrava nelle competenze della Difesa, che richiedeva anche un parere al SISMI.

L'accertamento della destinazione era di natura esclusivamente cartolare, cioè basato sulla presenza di EUC (End User Certificates) o di CI e sull'autenticazione dei documenti da parte delle nostre sedi diplomatiche all'estero. I membri di dette sedi non hanno compiti di verifica tecnica, mentre gli addetti militari dipendono direttamente e ricevono istruzioni dalla Difesa. La loro collaborazione con l'ambasciatore dipende esclusivamente dalle direttive della Difesa e dalle loro relazioni personali con l'ambasciatore. Rappresentati del SISMI non vengono ufficialmente inviati all'estero, ma gli addetti possono ricevere degli inviati militari che hanno fatto parte o fanno parte del SISMI o del SIOS. Anche questi inviati dipendono dagli addetti, la loro appartenenza ai servizi può essere sconosciuta all'ambasciatore ed ancora una volta il contrario dipende da rapporti di collaborazione e cortesia (Toffano).

3) Il SISMI sapeva dell'incongruenza presente nell'esportazione di munizioni calibro 203 mm in Francia e sapeva che era pacifica una riesportazione, ma non era motivo di preoccupazione. La garanzia era data dal fatto che l'importatore fosse un paese NATO, che quindi avrebbe riesportato solo in ambito NATO o di accordi NATO. Inoltre non si trattava né di materiale hi-tech, né di colpi finiti. Questa regola di comportamento rispondeva ad una precisa direttiva del SISMI, che non doveva essere comunicata agli altri membri del comitato (Battiatì). Il successivo rappresentante SISMI del comitato ignorava la non congruità del 203 mm per il Portogallo. In ogni caso questo non lo riguardava perché il Portogallo aveva gli stessi obblighi dell'Italia in merito alla riesportazione e perché si trattava di componenti di munizioni. Nel 1986 era venuto a conoscenza delle esportazioni formali di Grecia e Portogallo all'Iran ed all'Iraq. In precedenza il SISMI aveva segnalato alla polizia (fine 1984) dei sospetti su esportazioni illegali di ditte italiane verso l'Iran, ma la polizia rispose che i sospetti erano infondati. Ciononostante il SISMI informò la Difesa ed il CESIS (che inviò un appunto alla presidenza del consiglio) che Grecia e Portogallo riesportavano materiali finiti con componenti italiane importate verso Iran ed Iraq, paesi verso i quali l'Italia non esportava più direttamente.

Per quel che riguarda la Malesia, pur non trattandosi di paese NATO era classificato come non pericoloso per la sicurezza italiana (Migliozzi).

Di fronte a queste obiezioni l'accusa ricorda che la normativa, prima del decreto Formica, era per lo più frammentaria e che la normativa basilare era la circolare 7/6/1978 nr. 2/2268 Ministero della Difesa - Difegabinetto, seguita dalla direttiva del presidente del consiglio dei ministri 28/7/1980.

Questa circolare, nonché la direttiva, affermava che il parere favorevole ad un nulla osta per l'esportazione dovesse essere subordinato ad una dichiarazione dell'autorità governativa importatrice che il materiale importato era per uso proprio oppure che subordinasse la riesportazione al benessere dell'autorità italiana.

La circolare, secondo l'ex-direttore del SISMI Ninetto Lugaresi, aveva sempre rappresentato una pietra miliare per la prassi dei rappresentanti della Difesa nel comitato speciale anche in caso di contrasti con MAE e Mincomes più sensibili all'interesse delle industrie.

Solo con una circolare del 10/3/1984 la Difesa disponeva una procedura più snella per i paesi NATO in modo da consentire una valutazione caso per caso, basata sul CI e su documentazione aggiuntiva. Tuttavia si era ben consci dell'insufficienza del CI nel caso di armi leggere e subcomponentistica.

Con la circolare 26/6/1984 la Difesa chiariva i criteri sull'esportazione di subcomponenti. Per materiali come spolette o parti di munizionamento, bastava il CI.

In caso di dubbi persistenti i rappresentanti di SMD avrebbero potuto chiedere la procedura scritta, secondo la quale ogni decisione sulla pratica è rimessa alla Difesa, che invia parere scritto direttamente a Mincomes.

Tuttavia una precedente circolare della Difesa (9/11/1983) stabiliva chiaramente che le esportazioni verso Iran ed Iraq continuavano a patto che fossero per contratti già operanti e solo per «parti di ricambio e munizionamenti per sistemi d'arma già esportati, materiali di armamento a carattere difensivo e di contenuto tecnologico non elevato».

Questa direttiva venne seguita come dichiarato dall'on. Giuliano Amato (allora sottosegretario alla presidenza del consiglio) in una interpellanza alla camera del 21/11/1986. L'on. Amato precisò che la direttiva attuava un indirizzo del governo per adeguarsi ad una risoluzione del parlamento europeo, ma che non presupponeva l'esistenza

di un formale embargo internazionale. L'effetto della direttiva fu una caduta drastica dell'export verso l'Iran: 1983 484 miliardi di lire, 1984 4,5 md.

L'accusa ritiene che se questa era la linea del governo e se, come dimostrato da un appunto SISMI (19/9/1984) al comando generale della GdF, il SISMI era a conoscenza della reale destinazione delle esportazioni in Francia ed Austria, i suoi membri avrebbero dovuto informare gli altri colleghi del comitato perché esprimessero un giudizio completo e motivato.

L'appunto del 19/9/1984 rivela una conoscenza specifica del circuito CONSAR-ERBER e del fatto che questa chiedesse licenze di export verso la Luchaire e la Hirtenberger, ambedue implicate nei traffici con l'Iran.

Inoltre l'addetto militare a Teheran aveva inviato il 29/1/1984 un appunto a SIOS-Marina ed al SISMI dove venivano chiariti i rapporti CONSAR-ERBER-Iran e dove si spiegava che i contatti a Roma erano tenuti da una sezione staccata della NDIO (National Defence Organization), prima dislocata ad Atene. Lo stesso appunto faceva riferimento al circuito gruppo Bertoldo-Technik Europa ed ai contatti tra Dubbini ed Appiano.

L'appunto era stato preceduto da un messaggio del 17/1/1984, ma pervenuto il 22/8/1984 al SIOS-Marina ed al SISMI, dove si segnalavano i contatti di Appiano per la fornitura di 286.000 colpi da 155 mm e 56.000 colpi più accessori, da fabbricare vuoti in Italia e riempire presso la Luchaire.

Dal punto di vista dell'accusa, la tesi della difesa che il CI per i paesi COCOM non obbligasse a controllare l'effettiva destinazione dei materiali esportati, non è consistente con la basilare circolare 2/2268 del 7/6/1978, confermata dalla circolare Spadolini 10/3/1984, che invece cercavano di impedire le triangolazioni anche tra i paesi COCOM. A questo proposito l'allora direttore del SISMI, gen. Ninetto Lugaresi, aveva proposto:

- il controllo continuo e capillare sulle bollette doganali di esportazione e
- l'imposizione della procedura di un EUC autenticato, anche verso i paesi COCOM (tra cui spiccavano Francia, UK e Germania).

In tutti e due i casi l'idea non fu accolta e soprattutto per quel che riguarda le bollette doganali fu opposto una sorta di segreto d'ufficio, impossibile a sormontarsi anche con l'intervento del presidente del consiglio Spadolini.

Si riuscì solo a ottenere una presa di visione dalla GdF delle bollette doganali, non sempre con regolarità, mentre l'ISTAT si è sempre rifiutato di fornire i dati riepilogativi nelle bollette doganali, trincerandosi nel segreto d'ufficio.

I tentativi di superare le carenze del sistema CI/FV (Certificato Importazione/Formulario Verifica) sono strettamente connessi al sistema medesimo. Ogni esportatore per ottenere la licenza deve esibire un CII (Certificato Internazionale Importazione), abbreviato CI, emesso dal paese importatore. A esportazione avvenuta l'operatore deve presentare un formulario di verifica attestante l'effettiva consegna.

La nota riservata 23/7/1983 del MAE a Difesa, Mincomes, SISMI e SISDE mette in rilievo differenze di sensibilità tra le amministrazioni di MAE e Difesa, quest'ultima più incline a procedure maggiormente restrittive.

La risposta del direttore del SISMI del 9/8/1983 riassume così i motivi di una maggiore cautela:

- scarsa affidabilità in genere del CI/FV, già dibattuta da anni in sede COCOM;
- scarsa affidabilità del CI/FV rilasciato anche a paesi NATO (casi: Beretta-RFG, Sacchi-UK, Beretta-Portogallo);
- circolazione di EUC non autentici (caso Beretta-Sudan, dove esisteva un funzionario sudanese che li vendeva);
- compatibilità con gli impegni COCOM di norme nazionali tendenti a misure cautelative aggiuntive.

Un parere del CESIS del 19/12/1986 evidenzia le preoccupazioni che in certi ambienti suscitava il blocco delle esportazioni anche di semilavorati, come era da intendersi secondo il decreto Formica, con conseguenze prevedibili per l'industria della Difesa.

Appare interessante, a conclusione di questa breve disamina a carattere puramente informativo e non di discussione giuridica di un caso tuttora sub judice (di stretta pertinenza delle parti in causa) ricordare alcuni punti della difesa.

1) Gli imputati del SISMI e della Difesa non erano gli unici a disporre di mezzi per accertare la congruità dei calibri richiesti con le dotazioni delle FFAA di determinati paesi. Anche gli esponenti di Mincomes, provenendo dalla divisione tecnica Armi, avevano accesso alle pubblicazioni necessarie (p.e. Military Balance). La discussione se tutti i membri del comitato speciale fossero a conoscenza o meno della fattispecie è ritenuta dalla difesa fuor di luogo, anche perché tutti i membri del comitato sapevano come funzionavano i sistemi di controllo del CI/FV o dell'EUC.

2) Essendo i membri del comitato, come riconosciuto dal giudice istruttore, ciascuno portatore «degli interessi, delle verifiche, dei controlli e delle valutazioni di opportunità dell'Amministrazione di appartenenza», i componenti del SISMI assolsero in pieno ai loro compiti di intelligence previsti dalla legge 801/1977, compiti che esulavano da quelli degli organi di PG (polizia giudiziaria).

Ciononostante il SISMI aveva attivato due volte gli organi di PG (GdF e CC) senza alcun riscontro di effetti sulle sospette esportazioni verso l'Iran. Servendosi dei normali canali gerarchici, il SISMI aveva trasmesso le informazioni anche all'autorità politica (CESIS, il 3/12/1986 e ministro della Difesa) avendo come risposta la già citata nota del CESIS del 29/12/1986 (originata da un appunto del 19/12/1986 del CESIS stesso al Presidente del Consiglio).

Il CESIS faceva notare che, alla luce del decreto Formica, non si poteva vedere quali erano gli strumenti per impedire le cosiddette triangolazioni, perché il decreto si concentra sulla regolarità formale della documentazione allegata alla richiesta di licenza per l'export. Una volta che i documenti sono regolari, che non vi sono controindicazioni economico-politiche e di sicurezza e che i materiali sono compatibili con quelli in dotazione delle FFAA destinatarie, il CESIS non vede quale misura si possa adottare senza interferire nella politica di un paese amico e senza danni per l'industria nazionale. Le stesse forniture potrebbero essere sospese qualora si trattasse di prodotti finiti o di armi, però nel caso segnalato sono solo semilavorati.

Se i criteri restrittivi sull'esportazione di armi verso Iran ed Iraq sono da applicare anche ai semilavorati in partenza verso paesi terzi, anche se violatori della clausola di destinazione finale, si precluderebbero importanti mercati all'industria nazionale.

3) I criteri restrittivi delineati dal governo non erano configurabili come un vero e proprio embargo totale di esportazioni verso i paesi in conflitto, come percepito dall'opinione pubblica. Una nota del gabinetto del ministro della Difesa (9/11/1983) chiariva che:

- andavano accolte le richieste per: contratti già operanti, pezzi di ricambio e munizioni per sistemi d'arma già esportati, materiali di armamento difensivi ed a basso contenuto tecnologico;
- un certo equilibrio nel flusso di esportazioni andava mantenuto;
- l'accoglimento di richieste per materiali altamente offensivi e/o hi-tech andava subordinato al favorevole evolvere della situazione politica locale.

All'atto pratico durante il 1986 partirono per l'Iraq: sistemi di guerra elettronica, un bacino galleggiante, apparati ricetrasmittenti, mine, apparati ricetrasmittenti, colpi da 40/70 mm e 76/62 mm, razzi da 105 mm, un armamento completo per nave (missile antinave, missile c/a, cannone navale), ricambi per radar e per sistemi di controllo dell'intercettazione aerea. Partirono invece per l'Iran: 94 mitragliere c/a binate da 35, complete di ricambi e supporto logistico.

4) Le transazioni, tranne che nel caso della Malesia, riguardavano solo ditte e non FFAA. Le ditte, come è evidente, potevano solo commercializzare e rivendere i materiali importati.

La Malesia è il solo caso in cui si sia esportato munizionamento completo, ma lì esistevano dotazioni di cannoni da 105 mm.

5) Il sistema CI/FV, utilizzato per transazioni con i paesi dell'area NATO e COCOM, presuppone e lascia aperta l'evenienza di una rivendita dei materiali importati a paesi terzi dotati invece dei calibri appropriati. Questo è ancora più evidente nel caso di esportazioni di componenti ed era sancito dalla nota del 26/6/1984 del gabinetto del ministro della Difesa dove il CI/FV era considerato sufficiente sia per le spolette non avanzate, sia per bossoli, proietti vuoti o non spolettati.

6) Anche con il sistema EUC si ha soltanto la garanzia che il paese destinatario riesporti il bene secondo la propria legislazione nazionale e che non lo riesporti a paesi a paesi che siano una minaccia per la NATO. L'EUC verso paesi non-COCOM è rafforzato dalla clausola di non riesportazione senza previo consenso del paese da cui proviene il bene importato.

7) Le transazioni che hanno oggetto la componentistica di munizionamento (empty bodies o corpi grezzi, cariche di lancio ecc.) ricadono sotto l'art. 5 del regolamento CEE 802/68 che attribuiscono l'appartenenza della merce al paese dove la merce ha subito l'ultima trasformazione e lavorazione sostanziale economicamente giustificata, in analogia con quanto previsto dalla civilistica per il procedimento di specificazione.

Nel caso delle transazioni in oggetto, esse prevedevano l'export di componenti a bassa sofisticazione, che poi avrebbero dovuto essere assemblati con componenti più sofisticate, come le spolette, per arrivare ad un prodotto finito essenzialmente diverso dalle componenti di partenza.

8) Il comitato speciale, considerato dal giudice istruttore organo collegiale perfetto, tale non è visto che gran parte delle sedute di esso sono state tenute in assenza di alcuni suoi membri.

2.2 Il caso BNL Atlanta

Il maggiore lavoro di indagine in Italia è stato svolto dalla cosiddetta commissione Carta, mentre negli Stati Uniti una molteplicità di enti investigativi ha consentito se non di aprire dei procedimenti formali a carico di precise personalità, quanto meno di consolidare la certezza che le autorità statunitensi erano al corrente della vicenda.

La commissione d'inchiesta del senato fu istituita il 19 febbraio ed iniziò ad operare il 6 marzo 1991.

Secondo le risultanze della commissione Carta (caso BNL-Atlanta), la BNL aveva avuto sin dal 1980 forti rapporti con l'Iraq, pur non escludendo transazioni a favore dell'Iran (vedi caso Luchaire).

A premessa di ogni ulteriore considerazione va valutato se un istituto bancario di prima grandezza e di proprietà pubblica possa permettersi una politica in contrasto con gli indirizzi governativi ufficiali. Una politica di largo respiro in ogni caso non risulta essere mai stata discussa in consiglio di amministrazione e di essa sono responsabili interamente il presidente ed il direttore generale. Il primo era la vertice dell'istituto da 11 anni, mentre il secondo godeva di precisi poteri statutari.

Le vicende relative alle mine Valsella, alle Fucine di Terni (super-

cannone), alla vendita della squadra navale all'Iraq ed infine la sofisticata operazione di Atlanta dimostrano una linea di continuità nell'interesse al mercato degli armamenti da parte della banca. Soprattutto l'affare della vendita della flotta all'Iraq è l'inizio di un rapporto molto intenso con Baghdad.

Mentre all'inizio degli anni '80 l'Iraq era considerato un paese a rischio, il presidente della BNL lo riteneva un buon cliente.

È interessante notare che l'Iraq proprio nel 1982 chiude i suoi conti in deposito con la sede di Roma (circa un miliardo di dollari) e riprende i rapporti con una filiale lontana come quella di Atlanta, cioè meno controllata. Infatti il direttore della filiale di Atlanta, Cristopher Drogoul, viene assunto apparentemente senza un controllo approfondito delle sue referenze e inizia una selezione del personale così accurata da controllare interamente il funzionamento di quella filiale.

Ben presto in questa filiale cominciano ad accumularsi una serie impressionante di anomalie:

- personale tutto di ruolo estero;
- mancanza di una segreteria fidi;
- diversa sede geografica della banca tesoriere;
- assenza di visite degli ispettori della direzione centrale;
- rapporti ispettivi interni che non giungono a destinazione;
- operazioni prevalentemente con clienti non locali;
- specializzazione in operazioni con l'Iraq;
- depositi a Londra e doppio conto a favore della società di intermediazione Entrade.

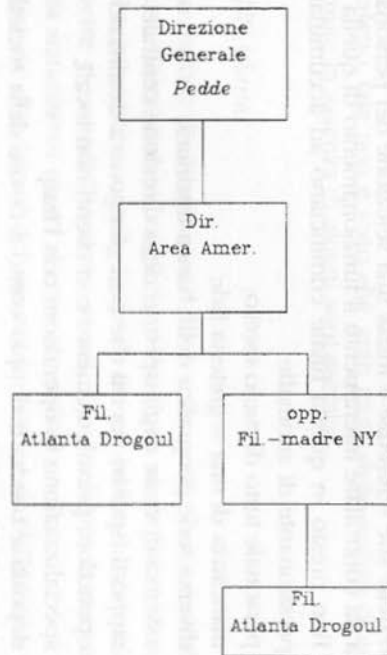
Fin dall'arrivo di Drogoul non solo gli importi delle operazioni superano i limiti di autonomia tipici di una filiale (non oltre i \$150 milioni), non solo le autorizzazioni interne vengono scavalcate ed anticipate (prassi ricorrente e tollerata, ma con ristrette tolleranze), ma le esposizioni superano di ben sei volte il vincolo imposto, mentre una filiale secondaria arriva ad aggiudicarsi oltre il 20% dell'intero programma di sostegno alle esportazioni USA in Iraq.

Con l'arrivo del nuovo direttore generale, Giacomo Pedde, furono ulteriormente ridotti i già deboli meccanismi di controllo. Atlanta viene controllata solo dagli ispettori dell'area americana della BNL, i quali non hanno brillato per profondità nei controlli.

CATENA GERARCHICA BNL

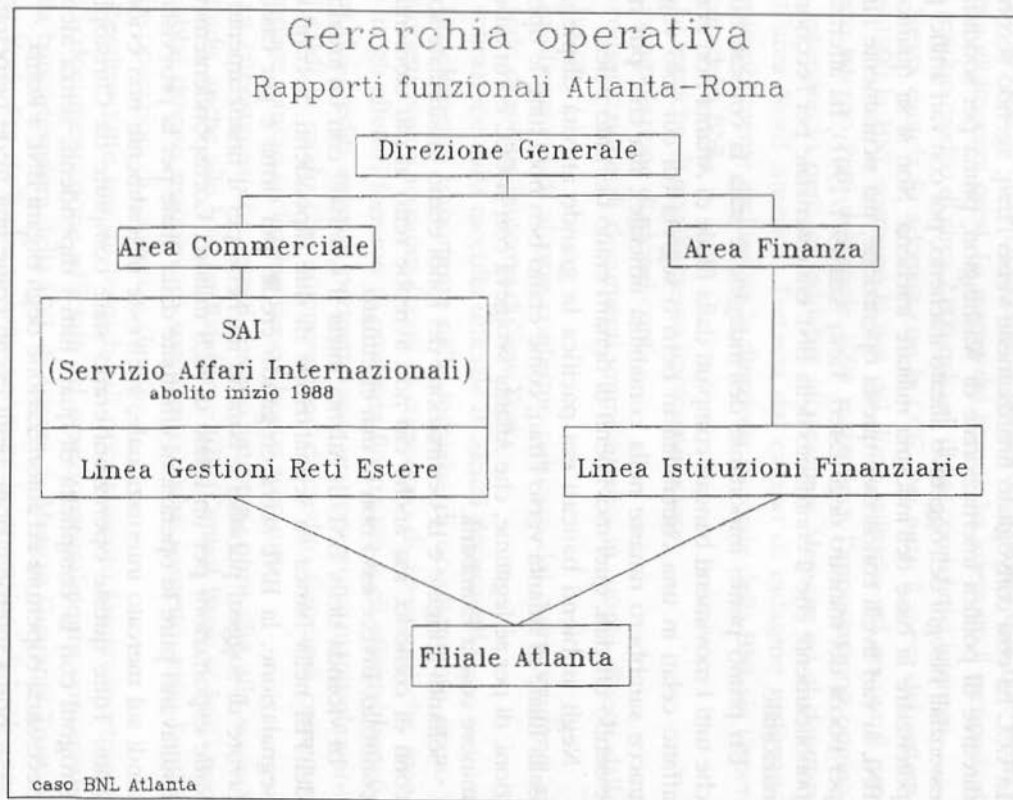
Catena gerarchica BNL

I livelli di responsabilit 



caso BNL Atlanta

GERARCHIA OPERATIVA



La sede di Atlanta diviene operativa con i finanziamenti dell'export agricolo USA all'Iraq, garantito dalla CCC (Commodity Credit Corporation), un'agenzia finanziatrice del dipartimento federale dell'Agricoltura. La CCC ha così convogliato finanziamenti verso l'Iraq, agendo secondo direttive di politica internazionale di Washington, prima per soddisfare essenziali bisogni dell'obiettivo alleato iracheno, poi con vari artifici per potenziare la base dell'industria militare irachena. Non si sa quanto la BNL ai vari livelli conoscesse questa operazione, ma sicuramente l'Iraq per bocca del ministro degli Esteri, Tariq Aziz (9/1/1991), ha affermato pubblicamente che il contributo della BNL era essenziale per l'economia nazionale.

Un primo punto importante dell'indagine è stata la constatazione che tutti i movimenti bancari compiuti dalla filiale di Atlanta non erano affatto celati in una contabilità in nero o segreta (di cui solo vaghe tracce sarebbero rimaste nella contabilità ufficiale), ma che, pur non essendo ufficiali, quei movimenti di denaro erano del tutto palesi.

Negli ambienti bancari era pacifica la grande attività dispiegata dalla filiale di Atlanta verso l'Iraq, come erano ben note tutte le operazioni, di per sé legittime, che Atlanta svolgeva con la CCC ed in misura minore con la Eximbank.

Soltanto l'origine e la destinazione dei fondi erano dissimulate sotto conti di comodo, ma anche ciò non avrebbe retto al più elementare controllo. Invece esso non fu mai effettuato.

La vicenda della BNL di Atlanta inizia il 4/8/1989 con un'irruzione dell'FBI nella banca su segnalazione di due dipendenti. Secondo la segnalazione, la BNL stava erogando crediti per firma e per cassa a favore di soggetti pubblici e banche irachene per il finanziamento di varie esportazioni per un totale di \$2,8 milioni. Corrispondentemente risultavano pure le operazioni effettuate dalla filiale per la provvista di fondi sul mercato internazionale, anch'esse ufficialmente non evidenziate. Tutte queste operazioni erano state compiute da Christopher Drogoul con la complicità di quasi tutti i dipendenti, senza alcuna necessaria copertura ed autorizzazione degli organi BNL a Roma.

La prima interpretazione degli eventi come una frode perpetrata a danno della BNL da dipendenti disonesti, trovava immediatamente appoggio nella locale procura distrettuale federale di Atlanta.

L'assenza di autorizzazioni a livello centrale poteva indurre ad una azione di disconoscimento degli impegni presi con le conniventi istituzioni irachene, ma alla fine si stipularono gli accordi di Ginevra (gennaio 1990) in base ai quali l'Iraq pagava debito ed interessi e la BNL riconosceva gli impegni presi. La guerra del Kuwait ha interrotto il recupero di un residuo credito di circa 2.000 miliardi di lire con relativi interessi.

Stessa cautela fu adottata con la CCC. Per tutto il mese del settembre 1990 la BNL sostenne la tesi del «lupo solitario» ed ancora il rapporto interno Petti dell'aprile 1991 manteneva l'impostazione originale, estendendo però gli addebiti all'ispettore Messere ed al direttore dell'area Nord America. Tuttavia dal campo di indagine restavano inspiegabilmente escluse sia la direzione generale della BNL sia l'ispettorato della BNL.

Le tecniche di occultamento impiegate erano:

- manipolazione di alcuni conti;
- conservazione di documenti amministrativi in luoghi diversi dalla banca;
- falsificazione di alcune conferme richieste dai corrispondenti in sede di auditing interno di New York;
- sottrazione dalla raccolta ufficiale di alcuni documenti.

Un elemento importante nelle tecniche di occultamento erano i cosiddetti bogus accounts (conti di comodo o di appoggio) che, inseriti tra gli effettivi fornitori di provvista finanziaria e gli effettivi beneficiari dei crediti erogati, permettevano un'opportuna manipolazione dei saldi in modo che un'operazione di credito figurasse come un semplice transito o clearing verso i bogus accounts.

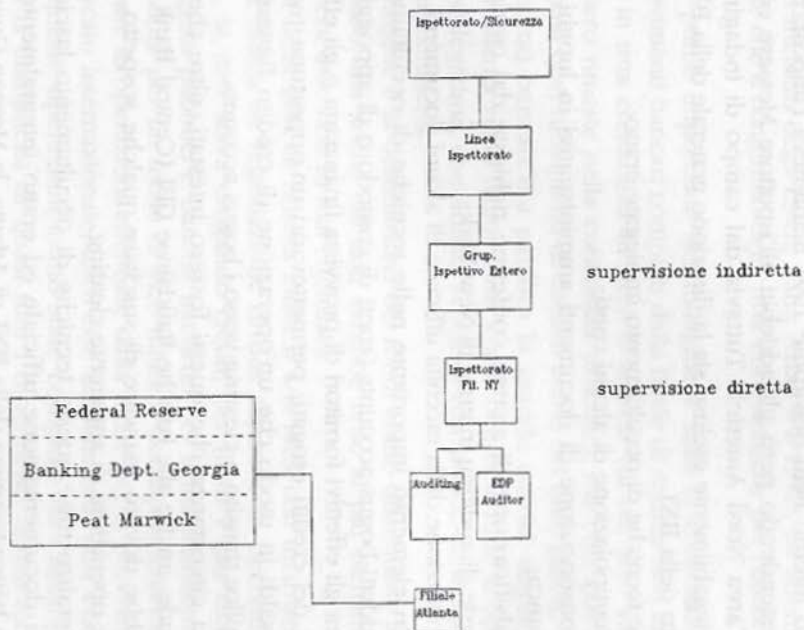
La circostanza che questi fossero intestati, oltre che alla società Entrade, anche alle banche Rafidain e CBI (Central Bank of Iraq) non avrebbe dovuto mancare di suscitare qualche sospetto, vista l'entità delle operazioni di apparente clearing.

Peraltro tutte queste tecniche di occultamento lasciavano tracce nella documentazione ufficiale ed erano integralmente conservate dalla banca tesoriera della BNL di Atlanta, la Morgan Guaranty Trust di New York. Era da lì che transitavano tutte le operazioni di brokerage internazionale necessarie per rifornire di crediti la Central Bank of Iraq e la Rafidain Bank.

UNA RETE BUCATA

Una rete bucata di controlli

Livelli ispettivi e controlli esterni

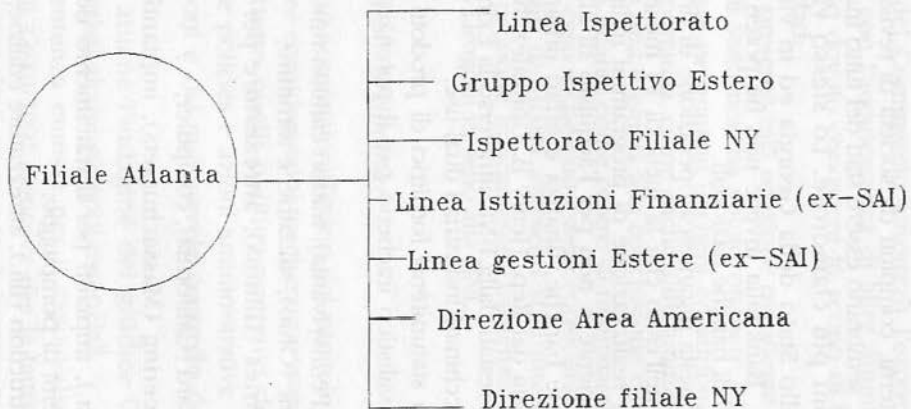


caso BNL Atlanta

GLI INTERLOCUTORI DI ATLANTA

Gli interlocutori di Atlanta

Tanti, ma poco attenti



caso BNL Atlanta

La stessa documentazione che non veniva inviata alle sedi di New York o di Roma, era però disponibile nella sede di Atlanta ed è stata visionata con maggiore o minore accuratezza dagli ispettori Messere e Campagnuolo.

I controlli esterni, compiuti da società di revisione rinomate come la Peat Marwick, sembrano essere stati del tutto inadatti ad evidenziare le malversazioni più clamorose. Lo stesso vale per il Banking Department dello Stato della Georgia ed in via sussidiaria per la Federal Reserve. Bankitalia invece non ha poteri di controllo diretto sulle filiali estere di banche nazionali.

I risultati di questa gigantesca operazione di finanziamento occulto si sono tradotti nell'esito che la metà di \$4 miliardi di finanziamenti illegali servì alla realizzazione di programmi militari per un'industria bellica autosufficiente e non per l'acquisto di alimenti. La Commissione permanente banche, finanza e affari urbani della Camera del Congresso, guidata dal Rep. Henry B. Gonzalez, ha appurato che \$2,1 miliardi furono prestati dalla BNL attraverso la Eximbank per l'acquisto di prodotti e macchinari industriali dual-use.

Tra le società statunitensi fornitrici di prodotti per il progetto 395 (un progetto missilistico iracheno per il potenziamento degli SCUD) abbiamo:

- Mack Truck (Pennsylvania), trattori camion rimorchi;
- Lincoln Electric (Ohio), saldatrici e torniture;
- Rotec Industries (Illinois), attrezzature per la lavorazione del cemento;
- Hewlett Packard (California), computer;
- Emco Engineering (Massachusetts), impianti per il trattamento dell'acqua;
- Ionics (Massa.), impianti per il trattamento demineralizzante dell'acqua e sistemi di pompaggio;
- Dresser Construction (Ill.), attrezzature edilizie;
- Mundratech Ltd. (Ill.), autocarri con cassone ribaltabile;
- Grove Manufacturing (Penn.), autogru;
- Ingersoll Rand Co. (New Jersey), compattatrici per il cemento;
- Liebherr-America (Virginia), betoniere montate su autotelai Mack;
- Mannesmann Demag (Ill.), attrezzature edilizie pesanti.

Anche il progetto 144 e quello 1728 (ugualmente missilistici sulla base dello SCUD), ottennero assistenza americana.

La Commissione guidata da Gonzalez ha evidenziato come, a fronte di una volontà irachena di costituire una propria industria bellica:

- il Dipartimento del Commercio autorizzò l'esportazione di beni dual-use in Iraq con l'acquiescenza di altre amministrazioni, che avrebbero almeno dovuto conoscere lo scopo di tali importazioni da parte di Baghdad;
- il presidente non presentò una relazione esauriente al Congresso;
- il Dipartimento di Stato non ha voluto ottenere dall'ONU informazioni dettagliate sui programmi iracheni ed attribuisce al caso BNL Atlanta poca importanza, come anche altre amministrazioni.

La commissione Carta è giunta alla conclusione che il parallelo sviluppo della filiale di Atlanta come centro di finanziamento occulto difficilmente non è un caso e che può essere considerato organicamente funzionale ai disegni di alcuni ambienti statunitensi. Questo non infondato sospetto propone logicamente l'esistenza di responsabilità superiori a quelle di Drogoul in seno alla BNL.

2.3 Alcune osservazioni preliminari

Come già abbiamo accennato all'inizio del capitolo, i due casi sono sub-iudice e le nostre considerazioni toccheranno non gli aspetti giuridico-penali, soprattutto quelli politico-operativi di rilievo per un aggiornamento delle policies e azioni amministrative nel campo della lotta alle proliferazioni e del ragionevole controllo delle esportazioni di armi e tecnologie.

Per quello che attiene l'indagine del giudice Casson sul caso Luchaire vanno ricordati alcuni sviluppi essenziali.

In appello la sentenza emessa per il caso Valsella dal giudice Corrado Carnevale il 22/10/1991 evinceva che la fattispecie dell'esportazione, ravvisata invece da Casson, non è espressamente considerata dall'art. 695 c.p. e dall'art. 28 del TULPS, che puniscono azioni diverse parificate solo nella pena.

In pratica, secondo questa interpretazione, la norma prevedeva pene per chi «fabbrica o introduce nello stato o pone in vendita o

cede» armi, ma non prevede pene per chi le esporta. Questa differente interpretazione si riallaccia al più vasto dibattito se le leggi concernenti i trasferimenti di armi e precedenti alla 185 appuntassero le loro attenzioni soltanto su una situazione di terrorismo interno, nella quale bisognava bloccare gli approvvigionamenti di armi interni ed esteri alle cellule terroristiche, oppure se avessero una logica estensione anche verso le esportazioni.

Un secondo punto da rammentare è l'evoluzione dei comitati speciali. Abbiamo visto che il segreto Comitato Armi o comitatino nel 1952 stabilisce il precedente di una presenza MAE nel circolo decisionale ed aveva responsabilità di policy, come una sorta di attuale CIRD ristretto ed a livello più basso.

Il Comitato Speciale del 1975 ha invece una fisionomia del tutto diversa. Esso si occupa di armi e tecnologie ed è legato ad una precisa tabella export aggiornata con molta minor frequenza rispetto alle analoghe estere ed a quella del COCOM, probabilmente in relazione alla circostanza che allora le esportazioni erano in crescita.

Questo comitato in realtà non preparava e non svolgeva l'istruttoria delle pratiche che esaminava. Poiché non fa le istruttorie esso non è una struttura amministrativa e quindi non può avviare un procedimento amministrativo. Una simile circostanza non impedisce che de facto il Comitato Speciale non supplisse alle carenze delle istruttorie di altre amministrazioni a monte.

Si crea così un particolare contesto dove un organo che non controlla realmente i procedimenti che esamina viene però ritenuto responsabile, a tutto vantaggio di una evidente diluizione delle responsabilità dei vertici politici. È ragionevole ritenere che una simile situazione sia stata ritenuta conveniente per una tradizionale mancanza di assunzione di responsabilità dei vertici politici e per una non meno radicata politica dell'erga omnes nel settore della politica internazionale. Due atteggiamenti che niente hanno a che vedere con l'esigenza fondata di poter disporre di un ventaglio di scelte di plausibile denial per proteggere l'azione politica anche quando è controversa.

Con il decreto Formica l'evoluzione continua. A partire dal dicembre 1986 le fasi istruttorie sono due:

- una del Mincomes;

- una «ulteriore istruttoria a cura delle amministrazioni interessate e con l'ausilio degli organi consultivi all'uopo preposti».

Il problemi che sorsero furono duplici:

- un ministro si era messo a legiferare impegnando normativamente altre amministrazioni su una norma stabilita soltanto dal suo ministero. Nei fatti le altre amministrazioni accettarono supinamente;
- lo stesso ministro stabiliva un principio di coordinamento non nell'attività di un organo consultivo, ma nella succitata ulteriore istruttoria.

Con questa mossa si erano trasformati i preesistenti Comitato Speciale e Comitato Valute da organi consultivi in organi di istruttoria, nonostante fossero citati come organi ausiliari. Da un lato questa decisione fu presa per comodità perché in teoria c'erano tutti i rappresentanti delle amministrazioni competenti, tanto più che si poneva la giustificazione che mancava il tempo per convocare una conferenza delle diverse amministrazioni per un'istruttoria completa. Dall'altro si fece così per scaricare di fatto dall'istruttoria le amministrazioni madri che inviavano i loro rappresentanti nei comitati, demandando a questi organi un'istruttoria impossibile da fare in un'ora di riunione. Infatti negli incontri si controllavano solo le firme sui documenti, perché in fase di Comitato l'istruttoria avrebbe dovuto essere già stata completata non solo sotto il profilo formale (il cosiddetto controllo cartolare), ma anche sotto quello sostanziale.

In definitiva il Comitato era solo un consulente per un ultimo parere di sicurezza ad un'attività istruttoria interamente esperita.

Esisteva, e tuttora esiste, un solo modo per ottenere un'istruttoria completa e veramente affidabile, superando i limiti connessi al puro controllo cartolare. L'uovo di Colombo non è assolutamente una novità perché l'allora direttore del SISMI Lugaresi aveva chiaramente indicato il controllo continuo e capillare sulle bollette doganali di esportazione e l'imposizione della procedura di un EUC autenticato, anche verso i paesi COCOM (tra cui spiccavano Francia, UK e Germania) come le soluzioni opportune.

La storia del segreto d'ufficio che circonda le bollette doganali è soltanto uno dei misteri amministrativi spiegabili con una mentalità di stile sovietico, in evidente contrasto con la legge sulla trasparenza degli atti amministrativi.

In questo ciclo si inseriva l'attività delle OIS (Organizzazioni Informative e di Sicurezza), che in quella sede, ognuna per la sua competenza interna ed estera, non dovevano fornire informazioni di sorta se non per eventi ostativi verificatisi all'ultimo minuto.

Questo è spiegabile con due ordini di motivi:

- il destinatario delle informazioni per il SISMI è il canale parallelo ministero Difesa-CESIS (Coordinamento Esecutivo Servizi Informazione e Sicurezza) e per il SISDE è l'analogo canale Interni-CESIS, il quale poi le passa al presidente del Consiglio dei Ministri, che a sua volta può decidere se passarle o meno al ministero competente nel ciclo delle autorizzazioni alle esportazioni;
- una OIS non può bloccare un procedimento amministrativo (tanto più che il Comitato non è un organismo amministrativo) con evidenti conseguenze di carattere civilistico sulla base di una informazione di intelligence.

Si arriva in queste condizioni alla presente situazione dove nel Comitato previsto dalla legge 185 non si svolge supporto informativo perché si tratta di un organo consultivo il quale, anche per quel che riguarda la legge 222, controlla solo la coerenza dei documenti presentati. Nella nuova prassi del Comitato consultivo le carte non si vedono nemmeno e c'è solo una consulenza personale da parte di esperti che non sono più chiamati a rispondere delle carenze di altre amministrazioni.

Le differenze tra le due leggi (armamenti e hi-tech) sono tra l'altro che irrilevanti sia nella prassi amministrativa che nelle disposizioni giuridiche. Nella 185 esiste lo UAMA (Ufficio Autorizzazioni Materiali Armamento) con personale distaccato in grado di svolgere un'istruttoria completa. Per quel che si può capire nella futura applicazione della 222 la presenza di personale distaccato al Mincomes inspiegabilmente non è affatto prevista per la fase istruttoria. A livello di disposizioni di legge colpisce il fatto che, mentre nella 185 c'era la possibilità di chiedere un parere al CISD (Comitato Interministeriale Scambi Difesa) per transazioni di particolare rilevanza politica, nella 222 si può solo richiedere al medesimo comitato consultivo un parere su un delicato caso politico. Una palese insensatezza, la cui logica non ha niente a che vedere col controllo delle proliferazioni.

Un terzo aspetto vuole prendere in considerazione il sistema bancario stesso.

Come si è visto l'accertamento da parte dell'autorità giudiziaria sui traffici illeciti internazionali di armi, comporta quasi automaticamente il controllo delle procedure esecutive di tutti quegli istituti bancari coinvolti nelle procedure commerciali (cioè lo scambio denaro contro merci).

In altre parole, il giudice deve cercare di penetrare in quello che si definisce sistema bancario: un insieme di disposizioni interne tese esclusivamente a tutelare l'immagine dell'istituto ed a proteggerlo da situazioni a rischio che si potrebbero tradurre in perdite economiche. La collaborazione che la banca fornisce alle autorità inquirenti è sempre improntata alla massima correttezza formale, salvo addebiti specifici cui non può sottrarsi per la massa documentale in suo possesso e che deve esibire. L'acquisizione della documentazione relativa ai rapporti che intercorrono tra la direzione centrale di una banca e le sue filiali, è il primo passo da fare per cercare di arrivare al punto di partenza di una transazione complessa come quella della vendita di armi a paesi verso i quali non è permesso esportare.

Appare a questo punto opportuno ripetere ed esplicitare ulteriormente i tipi di credito usuali nei casi di transazione d'armamenti. Di solito le operazioni commerciali si effettuano attraverso tre procedure: credito documentario, il credito irrevocabile e quello di negoziazione. I due ultimi sono i più impiegati nella vendita di armamenti.

Per credito documentario si intende la volontà dell'ordinante (acquirente), cioè colui che ha richiesto alla banca l'apertura di credito a favore di terzi, che la condizione prioritaria nei confronti del beneficiario (venditore) sia la presentazione in banca dei documenti che provino l'avvenuto trasferimento della proprietà della merce.

Per credito irrevocabile si vuole invece intendere che l'ordinante ha convenuto con il beneficiario che il credito non potrà più essere revocato, dando a quest'ultimo la garanzia di potervi sempre fare sicuro affidamento. Esso equivale ad un assegno circolare, in genere tratto fuori piazza per evitare problemi con le autorità valutarie nazionali.

Infine si ha un credito di negoziazione quando il beneficiario non può riscuotere per cassa (cioè contanti) e tantomeno emettere una

tratta sulla banca che ha concesso il credito. Il beneficiario potrà comunque avvalersi del credito per ottenere dalla stessa banca lo sconto degli effetti cambiari. Si può paragonare ad una sorta di cambiale garantita dalla banca, la quale si rivale sul traente. Il traente medesimo può però negoziare lo sconto della cambiale con parti terze per un giro di passaggi di mano molto ampio, il che facilita la mimetizzazione dell'operazione nel circuito valutario internazionale.

Il ricorso agli istituti di credito è la prassi usuale seguita dalle grandi industrie del settore, specie quando l'esportazione o la vendita viene fatta a paesi sottoposti ad embargo per motivi politici o perché sono in conflitto con altri. La procedura seguita in questi casi è quella di costituire in precedenza delle consociate o affiliate in quei paesi dove non esistono restrizioni di sorta e che possono quindi fare da ponte per le esportazioni illegali di armi (come nel caso Valsella). Gli istituti di credito a questo punto fungono da collegamento tra la ditta e le sue consociate o affiliate in quanto, di solito, la consistenza patrimoniale di quest'ultime è del tutto sproporzionata all'ammontare degli importi relativi alla forniture in atto. Questo è un indicatore importante anche nel corso delle indagini, come si può vedere dal caso Luchaire.

In sostanza si tratta di aprire delle lettere di credito appoggiate alle banche scelte per comodità o competenza territoriale e che riportano o veritariamente sulla natura del materiale bellico o equivocamente riguardo a metalli forgiati. La ditta venditrice (beneficiario), a fronte degli impegni assunti con l'acquirente, fa passare l'apertura di linee di finanziamento attraverso le sue filiali che si appoggiano a consociate di comodo create per la specifica transazione in esecuzione.

Si tratta della parte più complessa dell'operazione commerciale in quanto si possono fare degli errori come il trasferimento di somme rilevanti che potrebbero essere automaticamente rilevate dal monitoraggio computerizzato dagli uffici cambi e quindi attivare procedure di controllo. Per ovviare a questi inconvenienti è sufficiente suddividere il credito erogato in tante tranches che vengono poi accreditate a tante consociate od affiliate che a loro volta le girano a diverse aziende. In pratica si tratta di far svolgere a quest'ultime la vendita, non sospetta, di metalli forgiati al paese acquirente. In ultima analisi si attua la procedura di suddividere la commessa (specie per le armi pesanti) in

tante piccole porzioni, le quali da una parte agevolano il lavoro delle banche e dall'altro consentono di avviare a destinazione il materiale senza troppi controlli.

Rimane il problema di come far girare crediti per migliaia di miliardi. Per risolverlo, le banche hanno optato per i pool che vengono formati secondo le necessità dei mercati e appunto per l'entità delle somme da trasferire. In questi pool vi è sempre un istituto che fa da capofila e che coordina, in perfetta sincronia, i movimenti delle altre banche. Per l'occasione vengono rilasciate delle garanzie come gli advance payment bonds e good performance bonds, due tipi di credito documentario irrevocabile pari al valore della fornitura in esecuzione.

Nel caso di traffici illeciti di materiale bellico perduranti, possiamo poi trovarci di fronte alla costituzione di banche di «comodo» che vengono fatte aprire in calcolata sincronia con l'operazione commerciale da eseguire. Sono banche di piccola grandezza che devono quindi necessariamente appoggiarsi ad un determinato pool per il disbrigo delle pratiche eccezionali. I controlli a questo punto sono inutili, perché è molto difficile risalire alla provenienza delle aperture di credito anche per il fatto che queste piccole banche create ad hoc sono quasi sempre emanazioni dirette degli istituti di credito del paese acquirente e quindi garantite contro tutte le possibili procedure di controllo.

Le procedure informatiche hanno poi consentito il cosiddetto salto di qualità, in quanto si rende possibile l'apertura di lettere di credito e la liberazione di finanziamenti senza che vi sia un supporto cartaceo su cui, in seguito, poter effettuare dei controlli. Ovviamente si tratta di casi limite che riguardano solo alcune banche, peraltro già sotto «osservazione».

Altre possibilità di occultamento derivano da una gestione doppia sia del bilancio che di un insieme particolare di partite bancarie.

Questo insieme di fattori appare rendere sostanzialmente poco utile ai fini di un controllo efficace la lista delle transazioni bancarie pubblicata dal rapporto annuale nazionale sulle operazioni di import, export e transito di armamenti.

Il ritorno per la banca capofila del pool può essere di duplice natura o sotto forma di percentuali sull'operazione (tangenti) o sotto forma di benefici economici. La sanzione in caso di mancato adempimento

da parte della banca di comodo o del suo governo responsabile difficilmente sarà di tipo legale, ma piuttosto una logica ritorsione conseguente alla perdita di credibilità sui mercati finanziari.

Nel caso in cui l'operazione venga scoperta le banche si trincerano sempre dietro al concetto che non è di loro competenza esercitare alcun controllo se non di natura bancaria vera e propria, fermo restando che esse operano nel pieno rispetto delle normative vigenti e non avendo alcun interesse ad entrare nel merito delle decisioni che il cliente ha preso (anche se in alcuni casi il sospetto è più che legittimo).

Di fronte alla consistenza ed alla completezza di eventuali accuse mosse dagli organi inquirenti in relazione a traffici illegali di armi, le banche fanno quadrato invocando la loro totale estraneità ai fatti addebitati. La loro tesi difensiva passa attraverso una serie di filtri operati a diversi livelli (presidente, direttore generale, consiglio d'amministrazione, direzioni centrali, uffici ispettivi, capi settori) che hanno il compito di cercare di diluire e rendere più accettabile il contenzioso aperto con la magistratura. Quest'ultima, una volta acquisiti gli atti, può procedere di solito verso singoli individui e non contro il sistema bancario, inscalfibile anche con le migliori intenzioni.

La cortina fumogena messa in atto dalle banche, nel caso di traffico di armi, passa obbligatoriamente attraverso la solita dizione equivoca di «metalli forgiati» e la responsabilità viene di solito attribuita alla direzione della filiale territorialmente competente ed evitando così problemi per la direzione generale e per il servizio crediti centrale. In altre parole le banche, per mezzo dei loro comitati esecutivi, esercitano solo ed esclusivamente un controllo per quanto attiene i rischi strettamente ed unicamente connessi al rischio creditizio verso i clienti, tali da fare assumere agli istituti posizioni in sofferenza.

La filiale è il punto chiave per la raccolta delle informazioni complete su un determinato affare, dopo di che i livelli superiori svolgono un controllo sulla correttezza bancaria e creditizia, premunendosi da sgradevoli sorprese con la preparazione di appropriate strategie di plausibile denial.

Il controllo interno si estrinseca attraverso il servizio crediti centrale in stretta connessione con il settore Estero-Merci. D'altronde la partecipazione di un singolo istituto al già descritto pool di banche è sempre

sottoposta all'autorizzazione della direzione generale, mentre la parte economica e procedurale spetta sempre alla filiale. Per il giudice questo vuol dire che la parte formale è ineccepibile, mentre per quella procedurale dovrà sudare le famose sette camicie per trovare la possibilità di inchiodare una banca alle proprie responsabilità.

Difficilmente però le banche non si pongono il problema delle regolarità delle licenze di esportazione sia sotto il profilo formale che sostanziale in quanto verrebbero perseguite penalmente. Da tutto questo si evince che le banche cercano solo di allontanare da sé gli eventuali sospetti di collusione o peggio ascrivendo ad altri le responsabilità del trasferimento di armi (uffici statali per le concessioni delle autorizzazioni all'esportazione, controlli doganali ed altro): il loro controllo serve solo a vagliare la problematica sotto il profilo del rischio economico perché tutto il resto esula dalla loro competenza specifica. Tutto quello che la banca può fare (o vuole fare) rimane sempre e solo il semplice controllo del rischio economico dell'operazione commerciale.

Insomma nel caso di un'accertata violazione delle normative relative al traffico di armi che implichi anche degli istituti di credito, essi tenderanno di dimostrare che non hanno nulla da rimproverarsi in quanto il loro operato è sempre stato rispettoso delle leggi vigenti. Oltretutto la banca, con la sua tipica mentalità mercantile, bada solo al suo interesse economico e pertanto se un venditore si rivolge ad un istituto in particolare, questo deve in un certo senso accettare altrimenti perde il cliente che si rivolgerebbe altrove, provocando una perdita di immagine che potrebbe alienare alla banca futuri possibili mercati.

Il sistema bancario comunque esercita sempre al suo interno un controllo procedurale sulle operazioni commerciali in esecuzione, nel rispetto delle disposizioni interne di carattere economico e valutario e della corretta tecnica bancaria. Le banche non eludono i controlli, ma non si curano di sapere quali destinazioni raggiungeranno le merci che hanno provveduto a finanziare anche se nutrono dei sospetti.

Non è possibile accertare le responsabilità delle banche a meno che non sia lo stesso istituto ad avviare delle indagini interne, a riprova che l'operazione non è risultata soddisfacente per i suoi canoni

operativi. L'unica possibilità di bloccare linee di credito per traffici illegali di armi, è quello di attivare un organo di controllo estraneo alle banche e collegato ai servizi segreti che operino dei controlli sui paesi pericolosi cui potrebbero ricercare armi e tecnologie sofisticate. Altra possibilità, peraltro rara, è quella dell'errore tecnico che blocchi una lettera di credito portando alla luce una transazione sospetta.

La scoperta di operazioni illegali di una banca sospettata, crea ovviamente una crisi all'interno del sistema ispettivo, che ha la responsabilità principale per il controllo interno dell'istituto.

Nel caso di grandi operazioni illegali e/o politicamente inconfessabili, se è abbastanza pacifico che l'operazione sia conosciuta ai vertici sia politici che bancari, non è invece scontato che se ne conoscano i dettagli minuti.

Le modalità operative in caso di crisi prevedono la creazione di due consistenti task forces all'interno dello stesso servizio ispettivo. Entrambe sono composte da elementi di grande esperienza contabile e di provata affidabilità. Una squadra viene spedita in loco per un vaglio accurato dei documenti e per la loro eventuale espunzione dai dossier. L'altra invece opera nel quartier generale per un controllo centralizzato e per la sincronizzazione di procedure e risultati.

Essendo ogni servizio ispettivo, non importa di quale organizzazione, una sorta di polizia interna, esso è incaricato di controllare la correttezza sia delle azioni che degli impiegati: di conseguenza esso deve redigere dei rapporti e delle raccomandazioni sia tecniche che personali.

A livello centrale, una volta ricevuti i dati del team ispettivo, viene convocata una serie di riunioni ad alto livello per valutare i dati e trovare delle soluzioni coerenti con la prassi dell'istituto bancario, adatte ad elaborare una plausibile linea difensiva. Essa può tranquillamente ammettere, anzi può addirittura prevedere delle responsabilità individuali. Il gambetto scacchistico prevede dunque il sacrificio di singoli a favore dell'integrità delle difese e della compagine dell'istituto nel suo complesso, né più né meno che nel caso di scandali governativi.

La fase terminale dello scenario di crisi vede l'individuazione di una serie di responsabili dell'evento negativo e la loro opportuna epurazione e decimazione. I procedimenti classici in uso presso qualunque burocrazia includono non solo l'interruzione del cursus della carriera,

ma anche l'allontanamento larvato (liquidazione o prepensionamento) ed il trasferimento punitivo. Entrambi i mezzi permettono: la dispersione di un nucleo di persone coinvolte nell'evento; la difficoltà nel rintracciare i responsabili ed il guadagno di tempo a favore della difesa complessiva.

Infine è difficile immaginare nell'ambito di una valutazione politico-operativa, anche se le prove a livello giudiziario potrebbero essere estremamente complesse da ottenere e forse deboli da sostenere, che l'operazione BNL Atlanta fosse sconosciuta ad alto livello politico perché un simile movimento di crediti e capitali non può essere effettuato verso un paese classificato belligerante prima e delicato poi come l'Iraq senza una adeguata garanzia politica.

Sul versante americano si può immaginare che la strategia di lungo termine di opporsi contro la minaccia iraniana, percepita soggettivamente ed oggettivamente come tale dalla caduta dello Shah e dall'avvento del khomeinismo, abbia cortocircuitato su un alleato improvvisamente divenuto inaffidabile. Peraltro negli ambienti finanziari e tra gli analisti esteri più attenti era chiaro almeno un mese prima del conflitto del Golfo che la probabilità di una guerra fosse molto alta. I crediti su cui si basava la potenza militare irachena erano stati progressivamente bloccati ed il regime di Baghdad si trovava concretamente alle prese con uno strangolamento finanziario in piena regola. Con buona probabilità da una parte si era deciso di ridimensionare il ruolo di Saddam Hussein dopo che aveva svolto la sua funzione di scudo delle petromonarchie e dall'altra si era sottovalutato il dinamismo strategico del dittatore iracheno.

Sul versante italiano resta ancora da chiarire, oltre alla rete di interessi consolidati in Iraq, quale decisione di strategia politica abbia potuto motivare il sostegno ad una presunta operazione di finanziamento occulto. La fedeltà all'alleato americano può costituire un valido sostrato di partenza, ma riesce più difficile individuare un più preciso interesse nazionale da sviluppare in quell'area.

Due possono essere gli scenari per spiegare il possibile collegamento nazionale tra sistema bancario e centri decisionali politici. Il primo e più probabile delinea una divisione di compiti tra le BIN (Banche Interesse Nazionale) nel ruolo di clearing houses per delicate

operazioni di sostegno politico. A questa divisione di compiti può corrispondere una differente costellazione di gruppi d'interesse politico-economico patrocinanti le differenti operazioni.

Il secondo e più improbabile rivelerebbe la costituzione all'interno della singola banca di una struttura parallela deputata a svolgere le operazioni più delicate. Questa ipotesi è più debole perché danneggerebbe enormemente l'immagine di affidabilità della banca stessa all'interno del sistema creditizio internazionale.

3. Lo stato delle leggi 185 e 222

Obiettivo di questo capitolo è quello di:

- a) evidenziare le incongruenze ravvisabili nelle Leggi 185/1990 e 222/1992 nonché nei rispettivi regolamenti di attuazione e
- b) sottolineare i problemi di coordinamento tra le due legislazioni.

A tale fine si procederà, anzitutto, a descrivere, sia pure in termini sintetici, il contenuto delle due leggi. In secondo luogo si cercherà di evidenziare quali siano i maggiori problemi sollevati dalle nuove norme, sia dal punto di vista internazionale che da quello interno.

Infine, si procederà ad evidenziare quali siano i problemi di coordinamento tra le due legislazioni.

3.1 La Legge 9 luglio 1990 n. 185

«Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito di materiali di armamento».

In primo luogo conviene dedicare un breve cenno alla più recente legislazione italiana relativa all'esportazione, all'importazione e al transito dei materiali di armamento, onde essere in grado di valutarne la concreta operatività, funzionalità e le eventuali incongruenze e problematiche che si sono poste nella fase relativa alla sua applicazione.

A. La definizione di materiale di armamento codificata nella L. 185/1990 e nel Decreto del Ministero della Difesa del 23 settembre 1991

Ai fini Legge 9 luglio 1990, n. 185 sono materiali di armamento quei

materiali che, per requisiti o caratteristiche tecnico-costruttive e di progettazione, sono tali da considerarsi costruiti per un prevalente uso militare o di corpi armati o di polizia.

I materiali di armamento sono classificati in varie categorie elencate all'art. 3 e meglio specificate nel Decreto del Ministro della Difesa del 23 settembre 1991.

La L. 185/1990 si applica anche alle concessioni di licenze per la fabbricazione fuori del territorio nazionale dei materiali sopraelencati, delle loro parti di ricambio e dei loro specifici componenti.

B. Limiti all'esportazione, importazione e al transito degli armamenti

I limiti all'esportazione, all'importazione, al transito di materiali di armamento nonché alla cessione delle relative licenze di produzione sono rappresentati:

- dalla conformità alla politica estera e di difesa dell'Italia;
- dal rispetto della Costituzione, degli impegni internazionali dell'Italia, dei fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo, nonché del mantenimento delle buone relazioni con gli altri paesi;
- dalla mancanza di adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali;
- dal divieto all'esportazione e al transito verso:
 - a) paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'art.51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere;
 - b) verso paesi la cui politica contrasti con i principi dell'art.11 della Costituzione;
 - c) verso paesi i cui governi sono responsabili di accertate violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo;
 - d) verso paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale di forniture belliche;
 - e) verso paesi che ricevendo aiuti ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n.49, destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti l'esigenza di difesa del paese;
- dal divieto di fabbricare, importare, esportare e far transitare armi

biologiche, chimiche e nucleari, nonché la ricerca e la produzione o la cessione della relativa tecnologia.

C. Le ipotesi non disciplinate dalla legge 185/1990

Non sono disciplinate dalla legge in esame:

- 1) le esportazioni temporanee effettuate direttamente o per conto dell'amministrazione dello Stato per la realizzazione di propri programmi di armamento e di equipaggiamento delle forze armate o di polizia;
- 2) le esportazioni o concessioni da Stato a Stato, a fini di assistenza militare, in base ad accordi internazionali;
- 3) il transito di materiali di armamento o di equipaggiamento per i bisogni di forze dei paesi alleati secondo la definizione della convenzione sullo Statuto delle forze della NATO;
- 4) le armi sportive e da caccia e relative munizioni, le cartucce per uso industriale e gli artifici luminosi.

D. La registrazione delle imprese

Presso il Ministero della Difesa, Ufficio del Segretario Generale - Direzione Nazionale degli Armamenti, è istituito il Registro nazionale delle imprese e consorzi di imprese operanti nel settore della progettazione, produzione, importazione, esportazione, manutenzione degli armamenti.

Solo agli iscritti a tale Registro possono essere rilasciate le autorizzazioni ad iniziare trattative contrattuali ed ad effettuare operazioni d'importazione, esportazione e transito di materiali di armamento.

Le regole relative alla tenuta di questo Registro sono state codificate nel D.M. n. 95 del 19 febbraio 1991.

E. I requisiti per la registrazione

Le domande d'iscrizione devono essere presentate dalle imprese che vi abbiano interesse purché in possesso dei seguenti requisiti soggettivi:

- a) per le imprese individuali e per le società di persone, la cittadinanza italiana dell'imprenditore o del legale rappresentante, ovvero la residenza in Italia dei suddetti;

- b) per le società di capitali, purché legalmente costituiti in Italia ed ivi esercitanti attività concernenti materiali soggetti al controllo della presente legge, la residenza in Italia dei soggetti titolari dei poteri di rappresentanza ai fini della presente legge;
- c) possono essere altresì iscritti al Registro nazionale i consorzi di imprese costituiti con la partecipazione di una o più imprese iscritte al Registro nazionale purché nessuna delle imprese partecipanti versi nelle condizioni ostative di cui infra al par. 7 e sempreché il legale rappresentante del consorzio abbia i requisiti di cui al punto b).

F. Le cause di non iscrivibilità al registro nazionale

Costituiscono cause di non iscrivibilità al Registro nazionale delle imprese tra l'altro:

- il fallimento;
- l'appartenenza, presente o passata, ad associazioni segrete;
- l'assunzione, in violazione dell'art.22 della presente legge, con le funzioni ivi elencate, di ex-dipendenti dell'Amministrazione dello Stato prima di tre anni dalla cessazione del loro servizio attivo.

G. L'autorizzazione alle trattative

La legge n.185 si propone di disciplinare non solo la specifica fase relativa all'esportazione, importazione, e al transito dei materiali di armamento ma anche la fase a tali operazioni precedente: quella dell'avvio delle trattative contrattuali.

In conformità con le disposizioni della legge, i soggetti iscritti al Registro nazionale devono comunicare al Ministro degli affari esteri e al Ministro della difesa l'inizio delle trattative contrattuali: entro 60 giorni il Ministro degli affari esteri, di concerto con quello della difesa, può vietare la prosecuzione della trattativa, o disporre condizioni o limitazioni alle attività medesime, tenuto conto dei principi della presente legge e degli indirizzi di cui sopra, nonché di motivi di interesse nazionale.

Tempi e obblighi diversi sono invece previsti per le trattative contrattuali ai fini delle operazioni di esportazione, importazione e di transito dei materiali di armamento da e verso i paesi NATO e UEO ovvero delle operazioni contemplate da apposite intese governative, il cui inizio

deve essere comunicato al solo Ministero della difesa che, entro 30 giorni dalla ricezione della comunicazione, ha facoltà di disporre condizioni o limitazioni alla conclusione delle trattative stesse.

Infine, sono soggette al solo nulla osta del Ministro della difesa alcuni casi specifici di importazioni ed esportazioni:

I dati che ogni comunicazione di inizio di trattative deve contenere sono elencati all'art.6 del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 1991, n.94.

H. Effetti e durata dell'autorizzazione alle trattative

L'autorizzazione alle trattative ha una durata di tre anni e può essere rinnovata in relazione all'andamento delle trattative.

Essa è soggetta a sospensione o revoca.

I. L'autorizzazione all'importazione, esportazione e transito di materiale militare

Per i materiali assoggettati alle disposizioni della presente legge la domanda di autorizzazione per l'esportazione, l'importazione, le cessioni di licenza e di transito, deve essere presentata al Ministero degli Affari Esteri che ne dà notizia al Ministero del Commercio con l'Estero.

Tale domanda dovrà essere sottoscritta dal legale rappresentante o da un suo delegato allo scopo designato.

I dati da indicare nella domanda sono elencati all'art. 11 della legge n. 185 e all'art.7 del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 1991, n. 94.

Il Ministro degli Affari Esteri, sentito il Comitato Consultivo per l'esportazione e l'importazione ed il transito di materiale di armamento (istituito presso il Ministero degli Affari Esteri), di concerto con il Ministro delle Finanze, autorizza l'esportazione, l'importazione, definitive o temporanee, ed il transito dei materiali di armamento, nonché la cessione all'estero delle licenze industriali di produzione dello stesso materiale e la riesportazione da parte dei paesi importatori.

L'eventuale rifiuto dell'autorizzazione dovrà essere motivato.

Dell'autorizzazione dovrà essere data notizia alle amministrazioni interessate.

Decorsi 60 giorni dalla data di presentazione della domanda di

autorizzazione, senza che sia stata rilasciata la prevista autorizzazione o comunicata al richiedente alcuna decisione l'impresa interessata potrà rivolgersi al CISD (Comitato Interministeriale per gli Scambi Materiali di Armamento per la Difesa) che adotterà una decisione definitiva.

J. Il termine entro il quale devono concludersi le operazioni

Le operazioni previste dalla presente legge debbono essere effettuate entro i termini indicati nelle relative autorizzazioni. I termini possono essere prorogati per periodi non superiori a 24 mesi.

L'autorizzazione non può essere rilasciata per un periodo di validità inferiore a quello previsto per l'esecuzione del contratto, eventualmente prorogabile in relazione all'effettivo andamento delle consegne e delle restanti operazioni contrattuali.

Nel caso in cui non siano previsti termini per l'esecuzione del contratto, l'autorizzazione dovrà avere una validità di almeno 18 mesi eventualmente prorogabile.

K. Sospensione o revoca delle autorizzazioni

Le autorizzazioni alla trattativa così come quelle all'esportazione, importazione e transito, sono soggette a sospensione o revoca quando vengono a cessare le condizioni prescritte per il rilascio: la sospensione o la revoca delle autorizzazioni sono disposte con decreto del Ministero della Difesa di intesa con il Ministro degli Affari Esteri.

L. Gli obblighi a carico delle imprese

Per l'iscrizione al registro nazionale, gli interessati sono tenuti a versare un contributo annuo nella misura e secondo le modalità stabilite con decreto del Ministero della Difesa, di concerto con il Ministro del Tesoro.

Le imprese esportatrici dei materiali di armamento indicati nella legge in esame sono tenute a depositare presso la Commissione di cui all'art. 4 della legge, la lista dei materiali di armamento oggetto di esportazione con l'indicazione dell'eventuale classifica di segretezza precedentemente apposta dal Ministero della Difesa.

L'impresa autorizzata all'esportazione o al transito di materiali di

armamento è tenuta, ad eccezione delle operazioni effettuate per conto dello Stato, a:

- a) comunicare tempestivamente al Ministero degli Affari Esteri la conclusione anche se parziale delle operazioni autorizzate;
- b) inviare entro 180 giorni dalla conclusione delle operazioni di cui alla lettera a) al Ministero degli Affari Esteri, il formulario di verifica ovvero la bolletta doganale di entrata nel paese di destinazione finale ovvero la documentazione di presa in consegna da parte dell'ente importatore, ovvero la documentazione equipollente rilasciata dall'autorità governativa locale.

M. Valutazione della L. 185/1990 alla luce degli obblighi internazionali incombenti sull'Italia. Problemi e possibili ipotesi di soluzione

La nuova legge 185/1990 solleva alcuni problemi quanto la sua compatibilità con obblighi internazionali vigenti a carico dell'Italia. Tre sono i profili che meritano essere esaminati in questa sede.

a) Anzitutto si deve esaminare se ed in che misura sia possibile disciplinare determinate attività rilevanti intraprese all'estero da soggetti stranieri. Ad esempio, si pone il problema di accertare se sia legittima l'eventuale pretesa da parte italiana di sottoporre a procedimento penale lo straniero che, intenzionalmente, provveda a riesportare dal proprio paese, senza essere stato appositamente autorizzato dall'autorità italiana, materiale bellico precedentemente importato dall'Italia.

La formulazione dell'art. 25 1° comma che disciplina le sanzioni in caso di mancata autorizzazione e dell'art. 13 1° comma che attribuisce al MAE la competenza di autorizzare la «riesportazione da parte dei Paesi importatori», lascia presumere, infatti, che sussista una precisa volontà del legislatore italiano di procedere alla punizione dei colpevoli del reato di riesportazione non autorizzata, anche ove trattasi di persone residenti in un altro Stato.

Una competenza della nostra autorità giudiziaria è ravvisabile anche in considerazione di quanto prevedono i principi generali del codice penale (articoli da 3 a 10): in virtù di tali previsioni normative, ad esempio, la perseguibilità di cittadini stranieri che abbiano partecipato ad un'illecita operazione di riesportazione di materiale impor-

tato dall'Italia può essere affermata ogniqualevolta una minima parte, sia pure di significato apprezzabile, abbia avuto luogo in Italia.

Affermato quanto sopra ed accertata, quindi, la competenza giurisdizionale a perseguire penalmente anche cittadini stranieri che abbiano effettuato all'estero un'operazione illegale di riesportazione di materiale bellico precedentemente importato dall'Italia, si pone di delicato problema di accertare se l'effettivo esercizio di tale attività giurisdizionale sia compatibile con le norme internazionali in tema di esercizio della giurisdizione nazionale.

Se sino a pochi decenni orsono la prassi degli Stati era assai rigida in proposito, negandosi la legittimità di qualsiasi attività giurisdizionale avente riflessi extraterritoriali, tuttavia è da rilevare che negli ultimi decenni si è assistito ad una modifica sensibile di questo atteggiamento. Così, ad esempio, si è assistito ad una precisa tendenza degli Stati ad estendere la giurisdizione nazionale anche per reati commessi al di fuori del territorio nazionale sempreché siano ravvisabili alcuni elementi di collegamento che possano giustificare tale estensione della giurisdizione.

Nel caso della L. 185 ci pare che tali elementi di collegamento possano esservi, almeno in linea generale: pertanto si può concludere affermando che sotto questo primo profilo la legislazione italiana non solleva particolari problemi.

b) Uno degli obiettivi più delicati, ma anche più importanti che la L. 185 tenta di perseguire è indubbiamente quello di evitare il fenomeno delle c.d. «triangolazioni».

La richiesta di un «certificato di uso finale» (end user certificate) rilasciato dalle autorità governative del Paese destinatario attestante che:

- «il materiale viene importato per proprio uso e che non verrà riesportato senza la preventiva autorizzazione delle autorità italiane preposte a tale compito»;
- richiesta codificata nel par. c dell'art. 11(2), deve essere considerato come il massimo sforzo compiuto al fine di ridurre il fenomeno delle triangolazioni.

Ma quale è il valore da attribuire a tale certificato? O, in altri termini, come valutare - da un punto di vista strettamente giuridico - l'even-

tuale comportamento della controparte che, in violazione a quanto dichiarato per iscritto, decida di procedere a riesportazione del materiale senza previamente ottenere specifica autorizzazione?

Il profilo che qui interessa differisce da quello esaminato in precedenza dato che concerne la responsabilità internazionale dello Stato e non quella personale dell'individuo.

Per risolvere questo problema si deve affrontare il delicato tema del valore della dichiarazione unilaterale dello Stato recipiente il materiale bellico. Sintetizzando i risultati cui è giunta, al riguardo, la migliore dottrina internazionalista e considerando con la dovuta attenzione la prassi più recente (significativo viene considerato generalmente il parere del 1974 della Corte internazionale di Giustizia nell'Affare degli Esperimenti nucleari), si può concludere affermando che probabilmente il rapporto tra Stato esportatore (Italia) e Stato importatore delle armi possa essere qualificato, tecnicamente, come un accordo stipulato in forma semplificata. Ne consegue che l'eventuale inosservanza di quanto affermato nel certificato di uso finale e, cioè, l'eventuale esportazione non autorizzata, è da configurarsi come un illecito internazionale vero e proprio posto in essere dallo Stato in questione. L'Italia, in una simile fattispecie, potrà pertanto attivare tutti i meccanismi internazionali utili perché lo Stato in questione ponga termine all'illecito e risarcisca il Governo italiano dell'eventuale danno causato.

c) L'ultimo profilo «internazionale» che la L. 185 solleva è strettamente collegato a quello esaminato in precedenza. Accertato che lo Stato importatore che riesporti senza autorizzazione italiana pone in essere un illecito sul piano internazionale, esiste la possibilità di chiedere un risarcimento dell'eventuale danno causato sul piano interno?

Per esemplificare si può immaginare la seguente situazione: un'impresa italiana ottiene regolare autorizzazione ad esportare determinati armi ad uno Stato straniero. Quest'ultimo procede, successivamente, ad una riesportazione non autorizzata: l'impresa italiana che a seguito di ciò ha subito la sanzione della cancellazione dal Registro nazionale intende citare, per il risarcimento dei danni sofferti da tale cancellazione, il contraente straniero. A questo punto si pone il problema se il contraente straniero, che normalmente sarà uno Stato, possa far valere di fronte ai Tribunali nazionali l'immunità dalla giurisdizione che

il diritto internazionale riconosce agli Stati esteri. Ove così fosse l'impresa esportatrice italiana non avrebbe nessun tipo di protezione per il risarcimento dei danni sofferti a causa dell'altrui illecito.

Non è facile individuare una soluzione precisa, dal punto di vista strettamente giuridico, ove dovesse verificarsi la situazione testé descritta: anche se alcuni autori ed un numero limitato di Stati tendono a limitare le ipotesi in cui lo Stato potrebbe avvalersi dall'immunità dalla giurisdizione, escludendo che ciò possa avvenire, ad esempio, nel caso esaminato, ci pare che la norma consuetudinaria resti ancora in gran parte valida e permetta, pertanto, allo Stato di avvalersi dall'esenzione dalla giurisdizione.

3.1.1 Lacune emerse o che potrebbero emergere dalla concreta applicazione della Legge 185/1990

La formulazione della Legge 185 risente, indubbiamente, dell'esperienza maturata nella valutazione critica del funzionamento di precedenti atti normativi vigenti in Italia o in altri Paesi: si può, pertanto affermare che essa costituisce un serio sforzo di ridurre le possibilità di violazione della legge stessa. Tutto ciò, peraltro, non garantisce una continua e perfetta applicazione della stessa, dipendendo ciò in gran misura anche da fattori esterni all'atto normativo, quali la struttura e l'efficienza dei vari settori della pubblica amministrazione coinvolti nell'applicazione della legge stessa, il grado di cooperazione raggiunto con gli altri Stati, l'organizzazione dell'apparato burocratico competente al rilascio delle autorizzazioni, ecc.

I principali problemi e le lacune che sono stati prefigurati possono così essere sintetizzati:

a) l'end user certificate oltre a poter essere falsificato (per ovviare ciò è richiesto che esso sia autenticato dalle nostre rappresentanze diplomatiche) potrebbe essere rilasciato da autorità di livello non adeguato. L'utilità di tale certificato è limitata al caso in cui sia possibile adottare adeguate contromisure contro lo Stato che non abbia rispettato gli impegni assunti di non procedere alla riesportazione: non sempre le condizioni geopolitiche o economiche consentono peraltro l'adozione di efficaci contromisure.

b) L'esperienza conferma che solo controlli doganali assai scrupolosi al momento dell'uscita dal territorio nazionale possono scoraggiare violazioni della Legge: a questo riguardo si è ripetutamente posto il problema di come migliorare la qualità e l'efficienza della delicata attività dei nostri servizi di polizia di frontiera.

c) La possibilità di esportare beni che non rientrano nelle liste di cui al Decreto del Ministro della Difesa del settembre 1991, ma che successivamente possono concorrere per essere assemblati e diventare prodotti di armamento continua a sussistere. Questa possibilità richiede una particolare attenzione da parte delle autorità competenti per prevenire elusioni alla normativa in vigore.

d) L'organizzazione dell'apparato burocratico che sovrintende al meccanismo delle autorizzazioni e dei controlli successivi costituisce un ulteriore elemento che contribuisce ad influenzare la corretta operatività della Legge stessa. Ad esempio elementi quali la rapidità delle decisioni, la certezza del diritto, l'uniformità della prassi, la parità di trattamento tra le diverse imprese, ecc. costituiscono elementi importantissimi che oggettivamente possono ridurre il rischio che le imprese preferiscano sottrarsi al rispetto della legge cercando soluzioni alternative quanto mai pericolose.

Problemi di natura diversa si possono, poi, presentare sul versante prettamente «politico» ogniqualvolta, ad esempio, sulla base di forti pressioni delle imprese nazionali esportatrici, vengano ad essere autorizzate trattative o addirittura esportazioni che sollevano dubbi concreti di compatibilità con i principi ispiratori dell'apparato normativo codificato nella L. 185/1990.

Alcuni precedenti, quale ad esempio, quello relativo all'autorizzazione alla prosecuzione delle trattative contrattuali con l'Iran decisa sulla base di una delibera del CISD del 26 giugno 1991, rischiano, se non adeguatamente motivati, di minare lo spirito della legge stessa con tutto quanto ciò comporta. In questo senso l'obbligo codificato nell'art. 5 della L. 185/1990 di presentare con cadenza annuale al Parlamento una «Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento», risulta quanto mai importante perché consente comunque di ridurre il rischio di eccessive deviazioni dalla legge stessa.

Infine, esaminando la Legge 185/1990 sotto un profilo comparativo si può affermare che essa rappresenta indubbiamente uno dei tentativi più seri, e anche più severi, di disciplinare il fenomeno del commercio di materiale bellico. Non è un caso, pertanto, che l'istituzione di un Registro dell'ONU sui trasferimenti di armi non solleverebbe problemi particolari in Italia, dato che l'adattamento agli obblighi ivi previsti risulterebbe quanto mai facile, essendo la struttura della nostra legislazione sufficientemente trasparente per garantire la trasmissione di tutti i dati richiesti.

3.2 La legge 222/1992. «Norme sul controllo dell'esportazione e del transito di prodotti ad alta tecnologia»

3.2.1 Breve esame delle caratteristiche salienti della L. 222/1992

La struttura della Legge 222/1992 ricalca, per molti versi, quella della Legge 185/1990. In termini generali, cioè, l'esportazione di prodotti e tecnologie indicate in un apposito elenco è sottoposto ad una specifica autorizzazione che verrà rilasciata nel rispetto di alcuni criteri guida indicati dalla legge stessa (art.1). Ove l'esportazione sia diretta a determinate categorie di Paesi (essenzialmente Paesi della CEE, dell'EFTA e della NATO) possono essere concesse, da parte del ministro del Commercio con l'Estero, autorizzazioni generali per categorie di prodotti.

Le autorizzazioni specifiche saranno invece rilasciate dal ministro del Commercio con l'Estero di concerto con il ministro degli Affari Esteri, sentito un apposito comitato consultivo la cui composizione e le cui competenze sono disciplinate all'art. 5 della legge stessa.

Un altro organismo che ha un proprio ruolo in materia è il Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD) istituito dall'art. 6 della L. 185/1990: ad esso compete, essenzialmente, il compito di esercitare le funzioni di indirizzo nonché il compito di formulare ed aggiornare una serie di allegati alla legge stessa.

La domanda tesa ad ottenere l'autorizzazione dovrà essere presentata dall'esportatore al Mincomes secondo modalità fissate in un apposito decreto di attuazione.

Il Mincomes, dopo aver esaurito una fase istruttoria della richiesta,

la sottopone al Comitato consultivo che emanerà il proprio parere dopo aver accertato la coerenza delle finalità dichiarate dell'operazione con le norme della legge.

Il ministro del Commercio con l'Estero, valutato il parere del Comitato consultivo, procede al rilascio o al diniego dell'esportazione, definitiva o temporanea, o al transito dei prodotti e delle tecnologie indicati nell'apposito elenco citato in precedenza.

Norme speciali disciplinano l'eventuale revoca o sospensione delle autorizzazioni nonché introducono le pene e le sanzioni per le violazioni delle norme legislative.

3.2.2 Valutazioni (provvisorie) della nuova disciplina normativa codificata nella L. 222/1992

Ad un anno dall'approvazione della legge e mancando l'entrata in vigore dei suoi regolamenti di attuazione non è certo possibile valutare concretamente gli eventuali limiti o le lacune che la stessa presenta.

Ciò, peraltro, non esclude la possibilità di operare alcune valutazioni generali: anzitutto si pone la delicata questione del coordinamento tra la L. 185/1990 e la L. 222/1992. A questo profilo, peraltro, saranno dedicate le considerazioni riportate nella successiva Sezione.

In secondo luogo, merita segnalare che anche la Legge 222 si pone il problema di prevenire la eventuale successiva riesportazione dei beni ad alto contenuto tecnologico: ciò avviene, peraltro, in termini differenti da quanto previsto nella L. 185/1990 e in maniera decisamente meno impegnativa.

In terzo luogo si deve segnalare che la normativa in materia di alta tecnologia riguarda solo ed esclusivamente l'esportazione ed il transito di questi beni: non viene disciplinato, invece, il profilo delle importazioni. Anche in questo caso la differenza con la disciplina codificata nella L. 185/1990 è netta e sensibile dato che quest'ultima legge si propone anche la disciplina delle importazioni.

In quarto luogo merita ricordare che il fenomeno del semplice transito attraverso il territorio italiano viene disciplinato nella Legge 222/1992 in termini identici al fenomeno dell'esportazione. A differenza di quanto avviene nella L. 185/1990, cioè, non vi sono norme spe-

ciali per il solo transito: conseguentemente si può affermare che il regime del transito di materiale bellico è meno rigido rispetto al regime del transito di beni ad alto contenuto tecnologico.

In quinto luogo si deve segnalare che la Legge 222/1992 non pone, per come è formulata, restrizioni particolari quanto ai soggetti beneficiari delle esportazioni: si ricorderà che, invece, la L. 185/1990 limitava la possibilità di esportare armi esclusivamente a determinate categorie di soggetti e cioè a Stati stranieri o a imprese straniere debitamente autorizzate dal Governo del paese destinatario.

Infine, per quanto riguarda eventuali profili di contrasto tra la normativa codificata nella L. 222/1992 e gli obblighi internazionali che l'Italia è tenuta a rispettare, ci pare che, a parte i problemi già evidenziati al momento di esaminare la L. 185/1990, un punto specifico può sollevare dubbi non indifferenti. Si tratta della possibilità che il Ministro del Commercio con l'Estero condizioni, in conformità con l'art. 10 par. 3 della L. 222/1992, il rilascio dell'autorizzazione «ad ispezioni da effettuare presso la sede dell'importatore che vi abbia preventivamente consentito».

Questa condizione, apparentemente del tutto innocua, solleva una serie di perplessità dal punto di vista strettamente giuridico. Si ipotizzi, ad esempio, che l'importatore straniero, magari soggetto privato (sia esso persona fisica o giuridica, poco importa) espressamente manifesti il proprio consenso a tale attività di ispezione in loco, e cioè presso la sede dove sarà concretamente utilizzata la tecnologia esportata. A questo punto sorgono inevitabili una serie di dubbi: chi porrà in essere tali ispezioni? Se, come sembra pacifico, tali controlli non potranno che essere svolti ad opera di soggetti appartenenti alla Pubblica amministrazione italiana, sorge il grave dilemma se l'effettivo svolgimento di tali ispezioni in loco, e quindi sul territorio di un altro Stato, sia lecito oppure se esse contrastino con la sovranità statale dello stato territoriale. Non è certo facile rispondere a simili questioni che, però, devono essere poste comunque all'attenzione degli operatori.

3.3 Problemi di coordinamento tra la L. 185/1990 e la L. 222/1992

Dall'esame, sia pure schematico e non esaustivo, delle due leggi

che rilevano in questa sede è stato possibile individuare alcune similitudini ed anche alcune differenze nella disciplina di vari aspetti inerenti l'iter della concessione dell'autorizzazione.

Un esame attento della sfera di applicazione materiale delle due leggi consente di individuare differenze sensibili ma anche dubbi interpretativi di non facile soluzione.

Ad esempio, la legge 185/1990 elenca una serie di prodotti che, teoricamente, o magari con minime modifiche, potrebbero essere considerati come beni cui si estende anche la normativa codificata nella L. 222/1992.

Espressioni quali «sistemi o apparati elettronici, elettro-ottici e fotografici appositamente costruiti per uso militare» o «equipaggiamenti speciali appositamente costruiti per uso militare» potrebbero, in determinate circostanze, sollevare dubbi quanto alla loro sottoposizione alla disciplina normativa, specie in tutti quei casi, che si possono immaginare numerosi, in cui la loro destinazione esclusivamente o prevalentemente militare possa essere contestata.

Si consideri, poi, che contribuisce a rendere ancora più incerto il quadro giuridico la previsione codificata nel Decreto del Ministro della Difesa del 23 settembre 1991, Approvazione dell'elenco di materiali d'armamento da comprendere nelle categorie previste dall'art. 2, comma 2, della legge 9 luglio 1990, n. 185, recante nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento.

Secondo tale Decreto, infatti, «La "tecnologia" necessaria per lo "sviluppo-produzione-utilizzazione" è considerata a tutti gli effetti materiale di armamento quando viene applicata o risulta applicabile prevalentemente ai materiali del seguente elenco. Di conseguenza, in questi casi, essa è sottoposta ad autorizzazione.

È inoltre sottoposta ad autorizzazione la tecnologia specifica per l'integrazione o "utilizzazione" di componenti nei prodotti sottoposti ad autorizzazione dall'elenco allegato, anche se gli stessi componenti non sono sottoposti ad autorizzazione».

Pertanto, in un numero consistente di casi i prodotti ad alta tecnologia sono sottoposti alla L. 185/1990 e non alla L. 222/1992: a prescindere dalle difficoltà di operare controlli precisi quanto alla vera

natura di tali prodotti emerge comunque la possibilità che si verifichino situazioni quanto mai controverse.

Per cercare di sistematizzare, per quanto possibile, la sfera di applicazione delle due leggi ci pare si possa partire da un punto incontroverso: i beni ad alto contenuto tecnologico richiamati dalla L. 222 sono sottoposti, in linea generale, al regime autorizzatorio previsto da tale Legge: ove tali beni siano appositamente costruiti per fini militari si dovrebbe, invece, applicare il regime di cui alla L. 185/1990 (cfr. l'art. 2 della L. 185/1990).

La questione centrale diviene, quindi, quella di individuare se un determinato bene sia stato appositamente costruito per fini militari. Se è ben possibile che vi siano dei casi in cui è del tutto pacifico che la destinazione del bene non può che essere militare, è altresì facile da prevedere che in numerosi casi, specie di fronte a tecnologie dual-use la valutazione del loro effettivo utilizzo possa essere quantomeno controversa.

Tali dubbi rischiano di essere quanto mai pericolosi perché permettono teoricamente di sottrarre l'esportazione di un determinato bene dal regime di una legge per sottoporlo a quello dell'altra legge. Considerando che molteplici sono le differenze tra i due atti normativi, questa situazione rischia di facilitare l'opera di quanti agiscono al limite della legalità.

Si consideri, ad esempio che l'esportazione di materiale ad alto contenuto tecnologico deve avvenire in maniera tale da «assicurare la non proliferazione delle tecnologie e dei prodotti di interesse militare» (art. 1 (c) della L. 222/1992). Questo limite non viene, invece, annoverato tra le condizioni indicate dalla L. 185/1990 in presenza delle quali può essere eventualmente concessa un'autorizzazione all'esportazione o al transito.

Inoltre, ove sia necessario far transitare attraverso il territorio italiano (e, quindi, anche attraverso il mare territoriale italiano) determinati beni, risulta decisamente più conveniente, per l'interessato, l'applicazione della specifica disciplina introdotta dalla L. 185/1990 che non la disciplina di cui alla L. 222/1992, la quale tratta invece in maniera unitaria il fenomeno dell'esportazione e del transito.

Infine si ricorderà ancora che quanto alle garanzie da prestare

quanto all'effettivo uso finale del bene esportato risulta probabilmente preferibile che la materia sia disciplinata sulla base della L. 222/1992 e non sulla base della regolamentazione maggiormente severa della L. 185/1990.

In conclusione, si può affermare che si pone indubbiamente un delicato problema di coordinamento tra le due legislazioni: al giorno d'oggi si possono ravvisare una serie di situazioni che potrebbero indurre a «mascherare» una determinata esportazione per farla ricadere nell'una invece che nell'altra disciplina normativa, al fine di poter godere di una situazione più favorevole. Ciò, peraltro, rischia di vanificare lo sforzo del legislatore.

4. La concertazione internazionale

4.1 COCOM

4.1.1 *La legislazione americana sulla esportazione di tecnologia*

La legislazione americana sulla esportazione nasce come atto amministrativo unilaterale nel 1947 e assumerà forma di legge con l'Economic Act del 1948. L'Export Control Act del 1949 confermò, in tempo di pace, i poteri conferiti al Presidente durante il secondo conflitto mondiale per la regolamentazione delle attività commerciali. Il piano Marshall evidenziò il problema del controllo della esportazione di beni e tecnologie americane. Il sistema dei controlli americani fu esteso ai paesi europei alleati degli Stati Uniti con la creazione nel 1950 del COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Control). Nel 1951, per meglio proteggere le proprie tecnologie, gli Stati Uniti promulgarono il Mutual Defense Assistance Control Act (Battle Act) che puniva il Paese che esportava illegalmente prodotti o tecnologie USA, escludendolo da ogni ulteriore aiuto economico e militare. Nel 1969 l'Export Control Act fu sostituito con l'Export Administration Act (EAA), in cui la sostituzione del termine Control con quello di Administration è significativo del mutamento intervenuto nei rapporti Est/Ovest nel periodo della distensione.

Furono ridotti i poteri del Presidente e fu sancito l'obbligo dell'informazione, al legislatore, dei controlli differenti da quelli strategici

(National Security Control), cioè quelli di politica estera (Foreign Policy Control) e di tutela dell'economia nazionale americana (Rare Resources Control). Nel 1972 fu approvato l'Equal Export Opportunity Act che, per la non penalizzazione dell'industria americana, indica nella foreign availability uno degli elementi fondamentali da tenere presenti prima di negare licenze di esportazione ad industrie americane. La fine della distensione fu decretata ufficialmente nel dicembre 1979, quando furono decise le sanzioni economiche americane contro l'URSS in seguito all'invasione sovietica dell'Afghanistan. Sempre nel 1979 l'Export Administration Act fu rinnovato, confermando sostanzialmente le disposizioni previste in quello del 1969.

Tale decisione del Congresso e del Senato USA fu praticamente un compromesso fra i sostenitori della linea dura e delle sanzioni punitive nei confronti dell'URSS e coloro che volevano un allentamento della regolamentazione federale di controllo sul commercio per evitare effetti negativi sull'industria americana. Il sistema del controllo delle esportazioni americane ha fatto sempre capo al Dipartimento del Commercio, dove esiste l'Office of Export Control (dal 1969 Office of Export Administration o OEA), che rilascia due tipi di licenze:

- 1) la general license che riguarda i beni non sottoposti a controllo e che non richiede procedura scritta;
- 2) la validated license, che invece chiede l'attivazione delle organizzazioni preposte al controllo tecnologico, con una richiesta preventiva di autorizzazione della singola esportazione, qualora essa riguardi prodotti o tecnologie elencati nelle liste di embargo. Le liste contengono un'elencazione molto dettagliata dei tipi di prodotto, della loro quantità, delle tecnologie, dei paesi che effettivamente utilizzano la tecnologia (end user), dei paesi di transito consentiti, ecc. La loro applicazione ha sempre visto coinvolti, oltre che quello del Commercio, i Dipartimenti di Stato, dell'Energia e della Difesa, con possibilità di ricorso, in caso di diniego della licenza di esportazione, ad un Advisory Committee for Export Policy (ACEP), in cui è rappresentato anche il National Security Council (NSC), che sottopone al Presidente i casi più controversi.

Si ebbero, poi, successive e numerose trasformazioni nell'organizzazione dei controlli americani: per esempio nel 1983, le funzioni del

National Security Council (NSC) furono decentrate al SIGTT (Senior Interagency Group Technological Transfer), costituito da alti funzionari del Dipartimento di Stato, della Difesa e del Commercio, che sottopone al NSC i casi controversi. Negli anni cinquanta e sessanta si andò consolidando il sistema attuale che prevede tre liste per le tecnologie duali: una, la Militarily Critical Technological List (MCTL), è redatta dal Dipartimento della Difesa ed è mantenuta segreta; una seconda lista Nuclear List (NL) riguarda le sole tecnologie duali in campo nucleare e fa capo al Dipartimento dell'Energia; una terza lista, industriale, CCL (Commodity Control List), che fa capo al Dipartimento del Commercio. Le ultime due liste sono pubblicate. Tutti i Dipartimenti inseriscono i trasgressori americani su una Lista Nera (Table of Denial and Probation Orders) o su una Lista Gialla, in cui vengono iscritte le imprese straniere sospettate di avere svolto attività illegali e che sono sottoposte a restrizioni da parte degli Stati Uniti. L'EAA del 1979 ammette che il Pentagono elabori una lista di tecnologie, sottoposte ad embargo, mantenuta segreta (la MCTL, Militarily Critical Technology List) e che è più restrittiva della CCL (Commodity Control List). Tuttavia anche la CCL continuava ad essere più ampia delle liste COCOM. Ciò provocò le proteste degli industriali americani che si vedevano penalizzati nei confronti della concorrenza europea e giapponese.

Tali proteste rientrarono rapidamente con la fine della distensione, avvenuta a seguito dell'invasione dell'Afghanistan, il successivo colpo di stato militare in Polonia, con lo schieramento degli SS-20 e con l'avvento dell'Amministrazione Reagan, che aveva posto, come punto fondamentale del suo programma, il recupero della potenza globale americana. I rapporti commerciali fra le due superpotenze si irrigidirono: infatti veniva limitato qualsiasi scambio con l'URSS in quanto poteva contribuire ad aumentare la sua potenza militare. Di conseguenza andava limitato anche il commercio con i Paesi occidentali perché contribuiva, in modo più o meno diretto, allo sforzo militare sovietico. Nella prima parte degli anni '80 l'atteggiamento americano ritornò, quindi, alle impostazioni caratteristiche del periodo della guerra fredda non considerando, però, che lo scenario economico europeo era cambiato. I Paesi europei occidentali, pur rimanendo debitori della garanzia militare americana per il mantenimento della sicurezza, ave-

vano sviluppato le loro economie ed erano inoltre divenuti competitori dell'industria americana sui mercati del Terzo Mondo e perfino nello stesso mercato statunitense.

Gli Stati Uniti decisero di bloccare ogni richiesta di deroga alle liste di embargo COCOM, di effettuare un embargo cerealicolo nei confronti dell'Unione Sovietica, di applicare sanzioni economiche al nuovo regime polacco e, successivamente, di applicare sanzioni nei riguardi dei paesi e delle imprese occidentali che partecipavano alla costruzione del gasdotto transiberiano o dell'Urengoy.

I controlli strategici furono così impiegati come mezzi di guerra economica o di sanzioni punitive. Questo atteggiamento portò a crisi e scontri al Vertice di Versailles del 1982, attenuatisi successivamente nei Vertici di Williamsburg, Londra e Tokio.

Anche sul piano interno statunitense si determinarono forti contrasti, nell'ambito dell'Amministrazione Reagan, che culminarono nelle clamorose dimissioni di William Root, Direttore dell'Office of East-West Trade del Dipartimento di Stato, allorché nell'ottobre 1983 gli USA decisero di bloccare ogni esportazione di tecnologia strategica verso l'URSS a seguito dell'abbattimento dell'aereo KAL 007 in Corea.

La polemica nell'ambito dell'Amministrazione si ripercosse sul rinnovo dell'Export Administration Act che avvenne nel giugno 1985, con validità fino alla fine di settembre 1988, recependo le disposizioni nel frattempo emanate dal Presidente, che avevano aumentato notevolmente i poteri del Pentagono.

Il dibattito negli USA sul rinnovo dell'EAA fu molto vivace. Da un lato i più intransigenti proponevano di attribuire maggiori responsabilità al Pentagono per il controllo del commercio (anche con i paesi alleati) di tutte le tecnologie a doppio uso, militare e civile, e di costituire un apposito organismo (Office of Strategic Trade), al di fuori del Ministero del Commercio e posto di fatto sotto il controllo del Pentagono.

Questi erano inoltre favorevoli all'irrigidimento delle sanzioni extraterritoriali a carico delle imprese straniere, che violavano le leggi USA, prevedendone addirittura l'effetto retroattivo dal 1 gennaio 1980.

Dall'altro lato, i meno intransigenti facevano proprie le preoccupazioni degli industriali americani, preoccupati che le sanzioni nei con-

fronti degli alleati e la maggiore severità dei controlli americani rispetto a quelli multilaterali indebolissero eccessivamente la competitività dell'industria statunitense di beni ad alta tecnologia.

Essi volevano limitare i poteri del Pentagono ai soli Paesi a cui venivano applicati gli embargo, affermare il principio della sacralità dei contratti (cioè dell'impossibilità per l'Amministrazione di ritirare autorizzazioni già concesse), diminuire le sanzioni extraterritoriali nei confronti non solo di ditte straniere ma anche delle filiali all'estero di multinazionali americane, e non imporre restrizioni sui beni e sulle tecnologie ormai largamente disponibili all'estero accertati dall'Office of Foreign Availability.

Si arrivò ad una soluzione formalmente di compromesso, ma che in pratica lascia inalterata la discrezionalità del Presidente ed i maggiori poteri che, grazie anche alla sua migliore organizzazione, erano stati conquistati dal Pentagono. Addirittura nella nuova versione dell'EAA:

- 1) il Presidente non può assumere decisioni contrarie al parere espresso dal Pentagono senza informarne il Congresso;
- 2) permane la possibilità di sospendere qualsiasi contratto senza compensazioni per gli esportatori;
- 3) viene confermato il sistema del blacklisting;
- 4) sono rafforzate le sanzioni penali (multe pari a cinque volte il valore del prodotto illegalmente esportato e detenzione fino a dieci anni);
- 5) tali sanzioni vengono applicate anche a chi abbia solo tentato di violare l'embargo e a chi, conoscendo l'infrazione, o il tentativo di infrazione, non abbia informato il Ministero della Difesa;
- 6) viene inoltre aggiunta una nuova forma di sanzione, l'Import Control Sanction, che prevede il boicottaggio, cioè il rifiuto dell'accesso al mercato USA (con conseguente sanzione a carico delle imprese USA inadempienti), alle imprese anche straniere che abbiano violato la legislazione USA. In tale caso è previsto che il Governo degli Stati Uniti informi il Paese COCOM o il Paese terzo, con cui ha concluso accordi bilaterali sul controllo delle tecnologie, dell'avvenuta infrazione, chiedendo la punizione del colpevole. Qualora ciò non fosse fatto, il Governo USA può ordinare il boicottaggio, con l'avallo della maggioranza dei membri del COCOM (nel

caso Toshiba il boicottaggio è stato però adottato dagli USA con decisione unilaterale, senza che il COCOM ne venisse informato). Nell'EAA del 1985 vengono introdotte due nuove forme di licenza validated largamente richieste dagli industriali americani e riferiti ai paesi non sottoposti ad embargo:

- la distributive licenze, che non si riferisce ad una singola esportazione, ma ad una serie di esportazioni del medesimo prodotto. La sua concessione presuppone la verifica dell'affidabilità sia dell'esportatore che dell'importatore.

L'impresa importatrice deve predisporre un programma interno (audit), che consenta il controllo su eventuali riesportazioni o utilizzazioni illecite;

- la comprehensive operation licence, che riguarda le operazioni integrate effettuate nell'ambito del medesimo gruppo industriale o tra esso e le società straniere con cui ha rapporto costante, ad esempio di coproduzione.

L'EAA del 1985 conferma la legislazione statunitense nel settore del commercio estero: le sanzioni extraterritoriali. Presuppone il principio che un prodotto rimanga USA anche quando sia stato esportato in un altro Paese. Tale portata extraterritoriale della legge USA è discutibile sotto il profilo del diritto internazionale. Per gli Europei, invece, un prodotto, una volta esportato, è sottomesso alla giurisdizione dello stato in cui è stato importato.

L'imposizione di sistemi di audit o le ispezioni in loco effettuate da funzionari americani per accertare la reale utilizzazione di prodotti critici esportati dagli USA, hanno determinato reazioni anche pubbliche da parte dei governi europei.

La partecipazione militare è determinante per le definizioni del contenuto delle liste di embargo e per la concessione di deroghe. Infatti, alla base della redazione delle liste, dell'inserimento di nuovi prodotti e tecnologie e della derubricazione dei prodotti e tecnologie divenuti ampiamente disponibili ai paesi sottoposti al controllo, si pone una valutazione dell'impatto strategico di ciascuno.

Nel 1985 fu costituito, su richiesta americana, un organismo parallelo al COCOM, denominato STEM (Security Technology Experts Meetings), facente capo ai vari Ministeri della Difesa (eccetto che per il

Giappone, per il quale fa capo al MITI). Esso studia i vari settori tecnologici di interesse strategico ed elabora raccomandazioni concordate dalle rispettive autorità nazionali a supporto delle decisioni in sede COCOM. Tale organismo è presieduto dalla Francia, ma come accade per il COCOM, anche in esso l'influsso degli Stati Uniti è determinante.

I paesi europei ed il Giappone, pur accettando la richiesta statunitense di costituire lo STEM, si sono sempre opposti sia alla sua istituzionalizzazione sia ad un suo rapporto diretto con il COCOM che avrebbe di fatto comportato una militarizzazione dell'organismo, in parallelo alla crescente importanza che andava in quel periodo assumendo il Pentagono nell'organizzazione dei controlli statunitensi.

Nel frattempo gli Stati Uniti hanno ottenuto una forma di diretto coinvolgimento dei vertici militari alleati, in sede NATO, nel processo di valutazione e controllo sul rilievo strategico del flusso di tecnologia verso l'Est: il Consiglio della NATO, infatti, ha formalmente incaricato i NADREPS (National Armaments Directors Representatives), ossia i delegati permanenti dei Direttori Nazionali degli Armamenti dei Governi dell'Alleanza Atlantica, di scambiarsi e confrontare informazioni e valutazioni nazionali in materia di identificazione e protezione delle cosiddette MCT (Militarily Critical Technologies).

Per migliorare i controlli alle frontiere, gli USA vararono l'operazione Exodus che fu organizzata dal Pentagono per dotare le dogane delle capacità tecniche necessarie ad individuare esportazioni illegali di apparecchiature e di prodotti posti sotto embargo strategico.

Tale azione americana ha avuto seguito anche in altri Paesi COCOM (in particolare in Francia ed in Gran Bretagna), e anche in paesi terzi, come la Svezia, l'Austria e Singapore, timorosi di vedersi precludere l'accesso alla tecnologia americana o comunque intenzionati a limitare le interferenze USA nel loro territorio. Senza l'azione degli Stati, le autorità americane agiscono direttamente sulle singole imprese, che si adeguano alle disposizioni ed alle indicazioni americane per evitare sanzioni.

Il Pentagono è stato sostenitore, con l'appoggio del Senato, del rafforzamento dei controlli sulle esportazioni tecnologicamente critiche. Sin dal 1982 esso ha approntato il cosiddetto Technology Security Program (TSP), che prevedeva un notevole miglioramento ed esten-

sione della MCTL, soprattutto per quanto riguarda il settore dell'elettronica e dell'informatica.

Alle dipendenze del Deputy Undersecretary for Policy è stata costituita la Defense Technology Security Administration.

Per rendere compatibile l'efficienza dei controlli con le esigenze degli esportatori americani che pretendevano un accorciamento dei tempi per la concessione delle licenze di esportazione, è stato compiuto un notevole sforzo. Il risultato è stato conseguito con un'automazione spinta di tutte le operazioni previste dalla procedura autorizzativa delle esportazioni.

Secondo l'Annual Report to the Congress-Fiscal Year 1988 del Segretario alla Difesa Weinberger i tempi di concessione delle autorizzazioni si sono accorciati da circa 3 mesi a 15-20 giorni, nonostante che le richieste di autorizzazione ammontino a 120.000-140.000 all'anno.

In particolare, è stato organizzato il sistema ELISA (Export License Status Advisor), che collega il Pentagono con i Dipartimenti di Stato e del Commercio, ed è stato esteso anche alle dogane. Il sistema è accessibile in ogni momento agli operatori economici che desiderino informazioni sull'iter delle pratiche che li riguardano.

Nel gennaio 1987 il Presidente Reagan ha lanciato un'iniziativa per la competitività americana, che ha provocato un allentamento dei controlli sulle tecnologie e sui prodotti meno importanti per la sicurezza degli Stati Uniti, con un rafforzamento invece dei controlli per quelli considerati più rilevanti.

Il Segretario al Commercio Malcom Baldrige ha annunciato, infatti, il 20 febbraio 1987 una serie di misure di liberalizzazione soprattutto verso i paesi COCOM, con l'introduzione di un nuovo modello (G-CEU-Certificate End User); applicato all'inizio alle imprese sotto controllo governativo, ma successivamente estendibile a tutte le imprese dei paesi COCOM ed anche a quelle degli altri paesi non comunisti che abbiano concluso accordi con gli USA sul controllo delle tecnologie strategiche.

Inoltre, è stata preannunciata l'eliminazione della necessità di autorizzazione preventiva all'esportazione verso i paesi COCOM di prodotti a basso contenuto tecnologico e alle esportazioni di prodotti largamente disponibili sul mercato mondiale.

La nuova regolamentazione americana portò Richard Perle a presentare le dimissioni dal suo incarico al Pentagono.

L'applicazione pratica dei nuovi orientamenti è stata ritardata dalle ricadute del caso Toshiba-Kongsberg Vaapenfabrik. La Toshiba Machines Corp., filiale del gruppo Toshiba, ha esportato illegalmente dal 1982 al 1984 in URSS dei torni pluriassi a controllo numerico, che sono stati associati a delle apparecchiature CAO (Computer Assisted Operating) forniti dalla compagnia statale norvegese di armamenti Kongsberg. Esse avrebbero permesso una riduzione notevole della rumorosità dei sommergibili nucleari sovietici, complicando enormemente i problemi della loro localizzazione, con un danno per la sicurezza americana di diversi miliardi di dollari. Le reazioni al caso Toshiba furono violentissime. Il governo giapponese, oltre a presentare scuse ufficiali, si vide costretto ad interdire per un tempo indefinito ogni esportazione della Toshiba verso i paesi comunisti, e il Senato americano decise nel giugno 1987 di sospendere per due anni l'accesso al mercato americano di ogni prodotto Toshiba.

In una conferenza Competitiveness and Technologies Transfer, con la partecipazione dei tre maggiori responsabili dell'Amministrazione Americana per i controlli delle esportazioni (Allen Wendt del Dipartimento di Stato, Stephen Bryen del Dipartimento della Difesa e Lee Mercur del Dipartimento del Commercio), riportata su Defense News del 20 giugno 1988 (Panelist Urge Vigilance to Prevent Technology Transfer to the Soviets), è stato confermato il mantenimento della linea dura. Non vengono comunque escluse talune misure di ammorbidimento, ma viene limitata la proposta del Presidente dell'House Foreign Affairs Trade Subcommittee, Don Bonker, di procedere ad un taglio del 40% delle liste COCOM. Al posto di tale provvedimento viene in particolare sostenuta la possibilità di prevedere delle sunset provisions. Ciò porterebbe ad un'attenuazione del regime di autorizzazione delle varie tecnologie, cadenzata secondo il loro ritmo di sviluppo (ad esempio 3 anni per i super-conduttori). In tale conferenza è stata riaffermata la tradizionale linea seguita da Washington nei confronti dei Paesi COCOM:

- allinearne la legislazione e le modalità con cui vengono effettuati i controlli;

- rafforzare tecnologicamente il COCOM;
- fornire ai Paesi COCOM delle spiegazioni dettagliate sui motivi che giustificano il veto USA a determinate esportazioni;
- proporre loro un apporto statunitense per migliorare le capacità tecniche delle dogane.

Il sistema delle sanzioni extraterritoriali, che continua ad essere previsto dalla legislazione americana, negli ultimi anni è stato addirittura rinforzato con la redazione, a fianco della black list, di una golden list, in cui sono iscritte le imprese straniere considerate dagli Stati Uniti particolarmente affidabili e per le quali sono previste agevolazioni per l'accesso alle commesse federali e più in generale al mercato americano.

L'Omnibus Trade and Competitiveness Act del 23 agosto 1988 è la nuova legge sul commercio estero americana, che ha sostituito quella del 1979; essa dedica un capitolo ai controlli strategici delle esportazioni e al miglioramento dei controlli multilaterali decisi in ambito COCOM.

In particolare, il Trade Act:

- 1) sopprime l'esigenza per gli esportatori americani di chiedere licenze di esportazione ai paesi COCOM per tutti i materiali e tecnologie di cui è permessa l'esportazione nella Repubblica di Cina sotto il regime dell'eccezione amministrativa;
- 2) dà incarico al Segretario per il Commercio di redigere entro 3 mesi una lista dei paesi COCOM che applichino adeguate normative e meccanismi di controllo. Per tali Paesi sarà eliminata la necessità di chiedere licenze di esportazione di progetti degli USA.

I Paesi vanno selezionati in base ai seguenti parametri:

- esistenza di un'adeguata legge nazionale, che preveda anche sanzioni civili e penali;
- disponibilità di organismi dotati di buona capacità tecnica in grado di valutare l'importanza strategica delle esportazioni e l'affidabilità degli end-users;
- adeguato addestramento tecnico delle dogane; - dimostrata disponibilità a scambiare dati e informazioni in ambito COCOM.

Al Segretario al Commercio veniva attribuita l'autorità di modificare la lista dei paesi esentati dal controllo;

- 3) non sono più richieste licenze americane per la riesportazione di beni importati dagli USA da parte dei Paesi COCOM. Per tutti gli

altri Paesi le licenze non sono più necessarie quando i componenti di origine USA non superano il 25% del costo totale del prodotto;

- 4) la lista degli articoli soggetti a controlli sulle esportazioni da parte degli USA viene ridotta escludendo le basse tecnologie.

Inoltre le liste americane saranno allineate su quelle COCOM, eccetto per i prodotti che solo gli Stati Uniti sono in condizioni di fabbricare. Ciò dovrebbe aumentare la competitività americana sui mercati mondiali. A tale riguardo è stato istituito, presso il Dipartimento del Commercio, l'Ufficio del Foreign Availability;

- 5) sarà effettuato uno studio sui controlli delle esportazioni per motivi di sicurezza nazionale. Esso farà capo ai Ministri del Commercio e della Difesa e verrà redatto dalla National Academy of Sciences e dalla National Academy of Engineering ed avrà lo scopo di esaminare l'attuale sistema di controllo delle esportazioni sia sotto il punto di vista della sicurezza nazionale, sia sotto quello della salvaguardia della competitività internazionale degli Stati Uniti e della superiorità tecnologica occidentale;

- 6) si prevede di migliorare il sistema di controlli multilaterali in ambito COCOM, ma di garantire, se necessario con misure unilaterali statunitensi (cioè con sanzioni extraterritoriali), la sicurezza nazionale degli Stati Uniti.

In proposito il Trade Act prevede misure punitive nei confronti della Toshiba e della Kongsberg escludendole per 3 anni dal mercato statunitense. In generale il Trade Act prevede che tali sanzioni possano essere decise per 2-5 anni e che gli USA continueranno a ricorrere sistematicamente ad azioni unilaterali anche nei confronti di industrie dei Paesi COCOM, che non dispongono di adeguate normative e meccanismi di controlli.

- 7) per quanto riguarda il miglioramento dei controlli multilaterali, il Trade Act elenca ben undici misure, che riprendono sostanzialmente le proposte già avanzate dagli USA per il perfezionamento del COCOM:

- migliorare la comprensione degli scopi e delle procedure COCOM, pubblicando le liste di embargo;
- effettuare periodiche riunioni dei responsabili ad alto livello;
- rafforzare la normativa interna ai vari Stati, compresa la parte relativa alle sanzioni civili e penali;

- armonizzare i meccanismi e la documentazione dei controlli alle esportazioni;
- migliorare lo scambio delle informazioni;
- migliorare l'efficacia dei controlli;
- coordinare le legislazioni nazionali sui controlli e la verifica degli end-users;
- adeguare la capacità tecnica delle dogane;
- aumentare le risorse destinate ai sistemi nazionali di controllo e al COCOM;
- restringere le liste di embargo, anche per poter concentrare gli sforzi sui controlli veramente importanti;
- coordinare in ambito COCOM l'associazione di Paesi terzi.

Il nuovo Trade Act sembra dimostrare maggiore flessibilità sui contenuti dei controlli, mantenendone peraltro inalterati il rigore e la severità, anche per quanto riguarda le sanzioni unilaterali ed extraterritoriali degli Stati Uniti.

Tutti gli Stati Europei, per non incorrere in sanzioni, sin dal 1985 stanno recependo nella propria legislazione il sistema di controlli Statunitensi e soprattutto pubblicano le liste americane.

Il rischio è di essere iscritti nelle Black list o nelle liste gialle: nelle prime le imprese si trovano sotto embargo e ad esse viene negato l'accesso alle nuove tecnologie Usa; nelle seconde si trovano le imprese sospettate di aver fatto delle infrazioni e vengono sottoposte a restrizioni per il loro accesso alle tecnologie. Vista l'importanza che riveste la possibilità di accedere alle tecnologie americane è importante approfondire i meccanismi e la portata delle sanzioni extraterritoriali.

Le sanzioni extraterritoriali comportano l'estensione della legislazione ad imprese o a cittadini di un altro stato o a proprie imprese o cittadini dislocati nel territorio di un altro stato. Si tratta cioè di sanzioni che, pur originatesi per comportamenti ritenuti illegittimi avvenuti nel territorio di un altro Stato, vengono messe in atto all'interno del territorio dello Stato che decide di adottarle (ad esempio la sospensione di aiuti allo sviluppo o il blocco delle esportazioni di armamenti o di altri prodotti).

Le sanzioni previste dall'EAA americano sono invece di natura diversa e prevedono di esercitare con la polizia e con la magistratura americana una coercizione nel territorio di un altro Stato.

Secondo l'approccio europeo, gli impegni politici che si assumono in sede COCOM si traducono in vincoli giuridici meramente interni: auto-limitazioni della sovranità che potrebbero tutt'al più configurare una promessa unilaterale.

Essi, comunque, hanno origine volontaria e sono sottoposti ad una continua verifica di rispondenza ai rispettivi interessi economici nazionali.

Dal che ne deriva un diritto autonomo di decidere di derogare alle regole del COCOM. Così, se si accetta che il COCOM è solo fonte di raccomandazione per normative interne, non dovrebbe neppure essere pensabile una qualsiasi forma di punizione internazionale.

Quello che accade, è l'applicazione di sanzioni con valenza extra-territoriale.

Il problema si pone a causa dell'applicabilità dell'Export Administration Act americano a tutte le persone sottomesse alla giurisdizione degli Stati Uniti:

- tutti i cittadini di nazionalità americana, indipendentemente dalla loro residenza, e dalla nazionalità del datore di lavoro.;
- tutti gli stranieri residenti negli Stati Uniti;
- tutte le società con residenza legale negli Stati Uniti;
- tutte le società straniere sottomesse al controllo o alla proprietà di una persona fisica o giuridica americana.

La sanzione è sia amministrativa (ammenda) che penale (fino a 10 anni di detenzione).

La posizione americana è chiara. La tecnologia costituisce il mezzo principale dell'Occidente per mantenere l'equilibrio strategico con l'ex blocco comunista. Le tecnologie militari convergono sempre più con quelle utilizzate per le produzioni civili. Di conseguenza, l'intero commercio delle tecnologie di punta deve essere controllato come quello relativo agli armamenti e deve essere permesso solo con i Paesi e con le industrie degne di fiducia. Gli Stati Uniti ritengono che l'unico mezzo per realizzare ciò sia quello di stabilire un rapporto permanente fra i destinatari dei prodotti critici americani e i servizi americani di controllo alle esportazioni, sia con accordi da Paese a Paese, sia con accordi diretti fra detti servizi e le imprese che utilizzano tecnologie e prodotti americani.

L'esistenza di tale collaborazione, sempre secondo gli USA, facilita

il commercio, in particolare la concessione delle licenze distributive, che autorizzano l'esportazione permanente di prodotti critici, purché essi vengano sottoposti ai controlli americani. Tali controlli vengono tacitamente accettati dalle imprese europee, se non altro per non essere penalizzate nei contratti con le industrie e con i centri di ricerca americani, e per non vedersi limitato l'accesso al mercato ed alle tecnologie statunitensi. Il problema è di estrema attualità, anche nella prospettiva di un aumento cospicuo degli scambi commerciali dell'Occidente con l'ex Unione Sovietica e ancor più nella prospettiva di uno sforzo della Comunità Europea di promuovere lo sviluppo economico dei Paesi dell'ex Comecon, per renderli partners commerciali in condizioni di pagare le importazioni di prodotti europei occidentali.

Questo implica il trasferimento ad essi di capacità tecnologiche e produttive, che riguardano spesso beni e conoscenze soggetti ad embargo strategico, perché suscettibili di applicazione militare.

4.1.2 Il COCOM ed il suo funzionamento

Dopo la fine della seconda guerra mondiale, con il piano Marshall era sorto il problema del controllo della riesportazione di beni e tecnologie americane incorporati in produzioni industriali europee.

Il sistema dei controlli americani fu esteso ai paesi europei alleati degli Stati Uniti con la creazione nel 1949 di un Gruppo consultivo, che decise di dar vita all'organismo informale di coordinamento multilaterale che tuttora regola il trasferimento di tecnologie ai Paesi comunisti: il COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Control).

Il COCOM ha una natura giuridica e una struttura organizzativa anomala che ne esclude la natura di Organizzazione Internazionale.

Dal punto di vista formale non è un'Organizzazione Internazionale, infatti, manca di organizzazione (in senso amministrativo), manca di atto istitutivo formale e legittimo.

Il COCOM è un organismo informale, alloggiato in una sede decentrata dell'ambasciata statunitense di Parigi, che determina le liste dei prodotti e delle tecnologie critiche sottoposte ad embargo e che concede, all'unanimità, le esenzioni su richiesta dei singoli Stati.

Esso è quindi un Foro di concertazione, di cui fanno parte i Paesi membri della NATO, il Giappone e l'Australia. Alle sue decisioni si attengono anche i Paesi occidentali neutrali, quali Svizzera, Austria e Svezia. Recentemente si sono aggiunti a vario titolo e si stanno adeguando alle direttive paesi quali: Ungheria, Polonia, ex-Cecoslovacchia. Anche in questo caso l'adesione è motivata dalla necessità di non essere esclusi dai flussi di alte tecnologie.

Dalle intese informali del 1949 venne delineata la struttura storica del Comitato di Coordinamento:

- il Gruppo Consultivo;
- il Comitato di Coordinamento;
- gli High Level Meetings.

Il Gruppo Consultivo era l'organismo politico preposto all'elaborazione, alla negoziazione ed al coordinamento (mediante raccomandazioni ai Governi degli Stati membri) delle linee generali in materia di controlli all'esportazione verso i Paesi dell'Est di materiali e tecnologie sensibili.

Nella seconda metà degli anni '50, conclusasi la guerra di Corea ed avviandosi verso il disgelo le relazioni sovietico- statunitensi, il Gruppo Consultivo diradò sempre più le sue riunioni, fino a cessare completamente la propria attività entro la fine di quel decennio.

Il Comitato di Coordinamento (COCOM) è l'organo permanente, di carattere eminentemente tecnico-operativo, le cui competenze discendevano in principio dalle decisioni del Gruppo Consultivo, ma che negli ultimi venticinque anni si è visto di fatto attribuire anche le competenze di carattere politico del Gruppo Consultivo ormai scomparso.

Il Comitato è costituito dall'assemblea dei delegati permanenti, in genere diplomatici di livello intermedio, eventualmente assistiti da esperti e da tecnici.

Tali rappresentanti permanenti, che si riuniscono settimanalmente, agiscono sulla base di direttive che vengono elaborate dai singoli paesi. Inoltre vi sono riunioni aperiodiche di delegazioni presiedute da alti funzionari dei Ministeri degli Esteri, assistiti tecnicamente da esperti dei Ministeri della Difesa, dell'Industria, del Commercio con l'Estero e delle Ricerca Scientifica e Tecnologica, nonché da esperti industriali e scientifici, talora esterni alle Amministrazioni statali, desi-

gnati di volta in volta a seconda della natura dei problemi trattati in tali riunioni.

Il COCOM, dunque, da un punto di vista istitutivo può essere definito un gentlemen's agreement permanente e da un punto di vista organizzativo un foro permanente di concertazione intergovernativa.

L'assemblea è presieduta da un chairman o presidente del COCOM – dal 1950 ad oggi la carica è sempre stata di un diplomatico italiano, mentre dal 1992 è invece di un delegato olandese – il quale ha altresì il compito di assicurare la continuità di funzionamento del Comitato ed è affiancato da un esiguo supporto tecnico-amministrativo (Segretariato) a carattere permanente.

Il Comitato di Coordinamento ha il compito di:

- 1) elaborare e sottoporre a revisione periodicamente con cadenza trimestrale le liste concordate dei prodotti e delle tecnologie civili e militari assoggettabili ad embargo o controllo;
- 2) studiare e perfezionare i sistemi multilaterali di controllo sulle esportazioni e sui transiti di materiali sensibili, formulando opportune raccomandazioni agli Stati aderenti all'intesa;
- 3) esaminare sotto il profilo tecnico, approfondire l'aspetto della rilevanza strategica e negoziare in vista di possibile approvazione i casi di eccezione all'applicazione delle liste che gli vengono di volta in volta sottoposti dai Paesi membri che intendano effettuare esportazioni di materiali e/o tecnologie sotto embargo verso Stati del Patto di Varsavia o verso altre proscribed countries.

Il COCOM assume le proprie decisioni per consensum. Le deliberazioni del COCOM sono avvolte nella più completa riservatezza, data la delicatezza delle mediazioni che richiedono accordi intergovernativi assunti all'unanimità. Una pubblicità dei lavori solleverebbe problemi di carattere politico sia a livello intergovernativo che interno. Il COCOM non ha poteri di decisione propri, né ha la possibilità di obbligare lo Stato membro ad eseguire le risoluzioni concordate al suo interno. L'attuazione di queste ultime è affidata alla responsabilità diretta di ciascuno Stato. Le sanzioni che in cui gli stati possono eventualmente incorrere non sono di natura giuridica, ma politica.

Gli High Level Meetings sono speciali consessi ad alto livello nei quali il Comitato di Coordinamento si riunisce periodicamente. Queste

riunioni del Comitato espletano le competenze di carattere politico generale in sostituzione del Gruppo Consultivo. In tali occasioni le delegazioni nazionali sono guidate da diplomatici top level od anche da esponenti governativi del rango di Sottosegretari. Tali consessi vengono tenuti per fare il punto e dibattere sulle linee generali della politica di embargo, per analizzare i principali problemi di gestione del COCOM stesso, per studiarne il miglioramento e l'enforcement, per formulare raccomandazioni agli Stati membri. La prassi delle riunioni è abbastanza recente ed è stata adottata sotto l'impulso statunitense, nel quadro delle iniziative volte alla rivitalizzazione del COCOM assunte dalla passata Amministrazione Reagan. La frequenza di tali riunioni è biennale (salvo la necessità di convocazioni straordinarie).

In sintesi, quindi, le caratteristiche fondamentali del COCOM sono:

- la mancanza di formalismo giuridico;
- il funzionamento basato sul consenso degli Stati membri;
- la competenza specializzata nel settore del controllo delle tecnologie;
- l'indipendenza da qualsiasi altro Foro occidentale;
- la riservatezza mantenuta sulla sua attività.

Nel 1985, fu costituito, su richiesta americana, un organismo parallelo al COCOM, denominato STEM (Security Technology Experts Meetings) facente capo ai vari Ministeri della Difesa (per il Giappone, al MITI). Esso studia i vari settori tecnologici di interesse strategico ed elabora raccomandazioni concordate dalle rispettive autorità nazionali, a supporto delle decisioni prese in sede COCOM.

In tutte e tre le sue versioni (ordinaria, sottocomitati, alto livello) il Comitato di Coordinamento assume le sue decisioni conformemente al principio dell'unanimità (o consensus).

4.1.3 *Le liste d'embargo*

Come si è detto, il primo e basilare compito del COCOM sta nell'elaborazione e nella revisione periodica delle liste d'embargo.

Le liste, se analizzate per materia, si distinguono in tre classi:

- militare;
- nucleare;
- industriale dual use.

Quest'ultima comprende materiali e tecnologie d'uso civile, aventi possibili applicazioni anche in campo militare.

Le tre liste comprendono articoli nell'ordine di grandezza delle migliaia: circa la metà di essi sono compresi nella lista industriale e sottoposti ad un regime di semplice sorveglianza o di contingentamento; l'altra metà, invece è sottoposta al regime di embargo vero e proprio.

La revisione delle tre liste è una delle attività più delicate del COCOM: l'esercizio di essa è complesso, negoziato, e di durata non prevedibile. La revisione si è tenuta fino al 1981 su base triennale, mentre dopo è divenuta un processo continuo.

L'aggiornamento delle liste è reso necessario dalla continua evoluzione tecnologica che richiede l'inserimento di sempre nuovi articoli nella lista militare o in quella industriale dual use.

Infine, sempre per il continuo progresso tecnologico, l'aggiornamento delle liste deve prevedere anche la derubricazione di materiali e prodotti divenuti obsoleti.

Ogni anno viene revisionato circa un quarto delle categorie di prodotti e tecnologie previsti nelle liste e sono pubblicate le aggiunte e le varianti sia di materiali che delle soglie critiche al di sopra delle quali vengono applicati i controlli. Le liste COCOM comprendono una descrizione molto dettagliata dei materiali soggetti ad embargo.

I criteri che vengono seguiti per l'inserimento di una tecnologia nelle liste COCOM sono i seguenti:

- criterio di utilizzazione: il materiale può avere una applicazione militare diretta e importante;
- criterio di esclusività: solo i Paesi occidentali posseggono tale tecnologia che non è invece disponibile per l'ex blocco sovietico;
- criterio di penuria o di rarità: i materiali e le tecnologie sottoposti a controllo non devono essere largamente diffusi non solo fra i Paesi soggetti ad embargo, ma anche in quelli terzi che non praticano controlli.

In funzione di tali criteri, per ogni categoria di prodotti tangibili o intangibili (tecnologie e know-how) viene fissata una soglia di controllo.

Le liste COCOM, e quella militare e nucleare in particolare, sono segrete: in realtà è possibile individuare, con buona approssimazione,

la loro estensione mediante l'esame comparativo delle corrispondenti liste nazionali di controllo all'esportazione, sottoposte al regime cosiddetto di licenza, che sono invece pubbliche in quasi tutti i Paesi aderenti alle intese COCOM e che riflettono gli indirizzi delle liste stesse. In pratica per molti operatori il testo dell'elenco britannico fa fede.

4.1.4 I controlli all'esportazione

La responsabilità dei controlli all'esportazione, concordati dai Paesi aderenti al COCOM, è affidata ai singoli Governi attraverso l'azione concertata dagli enti ed organi appositamente preposti, quali dicasteri tecnici, dogane, polizia e servizi d'intelligence.

Controllo all'esportazione significa esame della legittima destinazione di ogni prodotto o tecnologia sensibile inserita nelle liste di embargo; prevenzione dei dirottamenti durante il transito dei materiali non solo attraverso il territorio di uno o più Paesi aderenti alle intese COCOM, ma anche, e soprattutto, attraverso quello di Paesi estranei a tali intese.

Anche nei confronti dei propri alleati gli Stati Uniti hanno esercitato pressioni, specie sotto l'Amministrazione Reagan, per instaurare un sistema informatizzato che usi banche di dati per centralizzare tutte le informazioni e migliorare il sistema integrato dei controlli.

4.1.5 L'enforcement

Come si è già affermato, rientra tra i compiti del COCOM lo studio di strumenti di enforcement delle proprie risoluzioni. In materia di controlli sulle esportazioni sensibili, il problema è complicato da:

- 1) un problema giuridico: gli USA esercitano uno stringente controllo unilaterale che, a causa del loro preponderante peso in materia, si traduce di fatto in sanzioni giuridiche con vigore extra-territoriale;
- 2) un problema politico: il fenomeno della diffusione di potenza ha messo in grado molti Paesi minori di produrre alta tecnologia; non si tratta solo di Paesi neutrali europei, ma anche di Paesi di nuova industrializzazione (India, ASEAN).
- 3) un problema economico: la mondializzazione del sistema produttivo.

vo rende più difficile il controllo sull'industria nazionale, più delicato l'intervento politico.

Per tutte queste ragioni, è stato ritenuto più utile creare le condizioni politiche e giuridiche miranti a:

- 1) certezza del diritto: gli indirizzi del COCOM devono essere interiorizzati dagli ordinamenti nazionali così da divenire certi e vincolanti;
- 2) efficacia del controllo: le politiche governative devono essere coordinate per garantire la legittima destinazione finale dei prodotti e delle tecnologie sensibili.

Al vertice di Ottawa, nel luglio 1981, Reagan convinse gli alleati della necessità di tenere in proposito una riunione ministeriale, che ebbe luogo nel febbraio 1982, seguita da altre nell'aprile 1983 e nel febbraio 1985.

Il risultato è stato la creazione all'interno del COCOM di un sottocomitato incaricato dello studio per l'armonizzazione delle normative nazionali in materia.

Nello stesso tempo, gli Stati Uniti hanno effettuato una forte pressione sui Paesi terzi, soprattutto su quelli di maggior livello tecnologico, concludendo con essi dei veri e propri accordi di collaborazione con il COCOM.

Il sottocomitato del COCOM ha suddiviso i Paesi terzi in sei categorie: quelli aderenti agli obiettivi e procedure del COCOM; quelli che ne condividono gli obiettivi; quelli neutrali che esercitano comunque qualche controllo; quelli che non condividono gli obiettivi del COCOM e che non esercitano nessun controllo; quelli che commettono sistematicamente inadempienze e quelli che hanno legami politici particolari con l'ex blocco comunista.

La collocazione di un Paese in una categoria o nell'altra costituisce una specie di guideline da seguire nelle decisioni nazionali circa le autorizzazioni alle esportazioni di tecnologie controllate verso i Paesi terzi per cui non è prevista la richiesta di autorizzazione del COCOM. Lo scopo fondamentale è quello di conferire un vantaggio non solo alla partecipazione al COCOM, ma anche all'adesione ai suoi principi e obiettivi di protezione della tecnologia occidentale dall'utilizzazione militare da parte dei Paesi dell'ex blocco comunista.

La lista dei Paesi destinatari formalmente proscritti nel 1991 com-

prendeva: Albania, Bulgaria, Repubblica Popolare Cinese, Cecoslovacchia, Estonia, Ungheria, Laos, Vietnam, Lettonia, Lituania, Mongolia, Polonia, Romania ed Unione Sovietica. Successivamente alcuni paesi sono stati considerati aventi un rapporto diverso con il COCOM e non più proscritti.

Infine, gli Stati Uniti hanno offerto ai Paesi membri del COCOM un supporto per il perfezionamento delle capacità tecniche dei servizi doganali.

L'efficacia del controllo mira innanzitutto ad evitare dirottamenti, soprattutto in occasione di transito della merce. Giocando su differenze marginali di normative doganali e amministrative, le industrie potrebbero eludere i controlli. Per questo, è stata proposta la costituzione di una potente banca dati capace di seguire l'esportazione in tutto il suo viaggio, fino a destinazione finale.

4.1.6 I Certificati Internazionali d'importazione e i Formulari di Verificazione

I Certificati internazionali d'importazione (CI) rappresentano uno dei meccanismi ideati per il rispetto delle regole COCOM, nel quadro dell'interscambio fra Paesi aderenti alle intese.

Essi mirano a responsabilizzare la ditta esportatrice che deve esibire, per poter ottenere la licenza di esportazione, un certificato, convalidato dalle Autorità del Paese destinatario, alle competenti Autorità nazionali (in un primo tempo il ministero Industria, Commercio ed Artigianato e poi il ministero per il Commercio Estero, nel caso dell'Italia): in tale certificato rilasciato dalle autorità locali la ditta importatrice attesta che le merci elencate e descritte sono destinate all'uso nazionale e non saranno riesportate senza l'autorizzazione del Paese d'origine delle merci stesse. In ogni caso il sistema di controlli ha la necessità che la ditta assuma una responsabilità verso casi di esportazione o riesportazione.

Successivamente, ed entro un tempo limite stabilito a partire dalla data di scadenza di validità della licenza di esportazione, la ditta esportatrice deve esibire al proprio Governo un altro documento, il Formulario di Verificazione (FV), rilasciato dalle Autorità del Paese

importatore, attestante che le merci di cui trattasi sono state effettivamente rimesse al Paese per il quale è stata rilasciata la corrispondente licenza d'esportazione.

Questo sistema di controlli incrociati costituisce il meccanismo ideato per assicurare il rispetto delle regole COCOM nel quadro dell'interscambio, fra Paesi aderenti alle intese, di prodotti compresi nelle liste di embargo.

A questo sistema, infine, aderiscono, su base individuale, volontaria e con modalità e rigore variabile, anche altri Paesi, che non partecipano alle intese COCOM, al fine di evitare corresponsabilità, sia pure indirette, in eventuali illeciti dirottamenti.

Questi ultimi Paesi vengono denominati terzi cooperanti.

Infine i Governi dei Paesi aderenti alle intese COCOM si cautelano obbligatoriamente per le esportazioni verso Paesi terzi e non cooperanti tramite l'attuazione delle seguenti modalità: prima di rilasciare licenze di esportazione per materiali sensibili, viene richiesta alla ditta esportatrice l'esibizione del cosiddetto End User Certificate (EUC) o Certificato di Destinazione Finale.

Questo documento differisce dai CI/FV perché deve essere rilasciato direttamente dalle competenti Autorità governative dei Paesi di destinazione che devono sottoscrivere, a loro volta, lo stesso genere d'impegno previsto dai CI: effettiva ed esclusiva destinazione delle merci di importazione all'uso nazionale ed obbligo a non riesportarle senza previo assenso del Paese d'origine delle merci stesse. Ulteriori controlli e verifiche possono essere previste, case by case, dalle singole legislazioni e prassi nazionali dei Paesi aderenti alle intese COCOM.

4.1.7 Le richieste di eccezione

Malgrado le liste di embargo, i controlli all'esportazione ed i sistemi CI/FV, studiati, revisionati periodicamente e raccomandati ai Governi dei Paesi aderenti alle intese COCOM, è statisticamente accertato che una percentuale delle esportazioni occidentali è costituito da vendite – legali – di prodotti compresi nelle liste di embargo COCOM, ed essenzialmente in quella industriale dual use.

Tali prodotti, che non appaiono in un dato momento suscettibili di

applicazioni strategiche o comunque di rilevanza tale da costituire un rischio per l'Occidente, sono oggetto di richieste al COCOM di deroghe od eccezioni all'applicazione dell'embargo da parte dei Governi aderenti alle intese, Stati Uniti compresi.

Le eccezioni presenti nella prassi del COCOM sono le seguenti:

- eccezione generale: la deroga deve costituire oggetto di una specifica richiesta del Paese esportatore. Essa deve essere concessa all'unanimità dal COCOM. I Paesi, a partire dall'aprile 1991, hanno un tempo massimo di otto settimane per chiedere ulteriori elementi di informazione per una valutazione più accurata del caso. Se la richiesta non è approvata, il Paese può presentare domanda di riconsiderazione o può prevedere una degradazione delle tecnologie critiche incluse nel prodotto. Se anche allora la richiesta viene respinta, l'esportazione può essere effettuata per motivi di interesse nazionale, ma il Paese si espone a rappresaglie commerciali da parte degli altri Paesi membri del COCOM (per rottura del consensus);
- eccezione amministrativa: prevista per materiali con caratteristiche al di sotto della soglia critica precisata nelle liste COCOM; l'autorizzazione dell'esportazione è accordata direttamente dai singoli governi che hanno però l'obbligo di informare il COCOM in sede di comunicazione mensile delle statistiche del commercio sottoposto a controllo;
- considerazione favorevole: il materiale a cui viene applicata va sottoposta al COCOM con lo stesso regime dell'eccezione generale, ma esiste l'accordo di esaminare favorevolmente l'approvazione della regola con una contrazione dei tempi sia di approvazione che di richiesta di tempi di chiarimenti (in pratica un *do ut des* politico-commerciale);
- regola dell'on time review and listing on the 45 days procedures: l'approvazione va data entro 45 giorni e il termine per richiedere chiarimenti è di 30 giorni. Dopo 45 giorni, in caso di mancata risposta, il materiale passa dal regime dell'eccezione generale a quello dell'eccezione amministrativa e la sua esportazione viene autorizzata dal singolo Stato;
- casi minimi, materiali di manutenzione ed esportazioni tempora-

nee: i governi possono autorizzare esportazioni di materiali soggetti al regime dell'eccezione generale, fino a \$1.000, se si tratta di nuovi materiali, e fino a \$8.000 se si tratta di servizi post-vendita che non aumentano le prestazioni tecniche (per la Cina fino a \$2.500 e \$5.000 rispettivamente); inoltre le risposte del COCOM su esportazioni da \$1.000 a \$4.000 (fino a \$10.000 per la Cina) devono essere fornite entro 18 giorni; i dati statistici delle esportazioni che ricadono sotto tale categoria vanno inseriti nelle segnalazioni mensili al COCOM;

- sottosistemi integrati: l'eccezione si riferisce ai casi in cui il materiale sotto embargo (ad esempio, microprocessori o fibre ottiche) è incorporato in modo non riutilizzabile, non separabile e non ingegneristicamente reversibile in uno non controllato (ad esempio un'automobile). In tal caso, i governi sono autorizzati a concedere l'autorizzazione all'esportazione, qualora il materiale sotto embargo non possa essere separato dal sistema.

Le richieste di eccezioni sono basate generalmente su diverse considerazioni, sostenute dai singoli Governi, in proposito all'articolo o al materiale in questione: o non dovrebbe figurare nelle liste del COCOM perché innocuo od obsoleto, oppure è ormai presente sui mercati internazionali e potrebbe essere fornito da uno Stato non aderente, oppure, infine, che determinate tecnologie sono ormai in possesso dei Paesi proscritti.

Le richieste di eccezione sono esaminate in maniera diversa dal Comitato, a seconda della sensibilità dei prodotti o delle tecnologie oggetto di esportazione.

Quando una delegazione nazionale al COCOM avanza una richiesta di eccezione (generale) per ottenere l'autorizzazione all'esportazione di un determinato prodotto, viene istituito un vero e proprio procedimento inquisitorio: è di regola che, al termine dell'istruttoria, il caso debba essere approvato all'unanimità, altrimenti il Paese richiedente deve rinunciare all'esportazione di quel prodotto.

Le richieste di esenzione vengono quindi negate solo se un membro può dimostrare che come conseguenza diretta di tale trasferimento dell'articolo per cui è stata richiesta l'esenzione si produca un aumento materiale della capacità militare del paese destinatario.

4.1.8 *Le riforme del COCOM*

Fin dal 1981, in occasione del vertice di Ottawa, il Presidente Reagan propose una serie di riforme nel quadro della politica di rivitalizzazione del Comitato di Coordinamento per il rafforzamento dei controlli multilaterali sul trasferimento verso l'Est e gli altri Paesi proscritti di tecnologie.

Tutte sono state ispirate dal Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti nelle persone del suo titolare Caspar Weinberger e del suo Assistant Richard Perle nella convinzione che la capacità di risposta alle minacce dipende direttamente dalla superiorità tecnologica dell'Occidente: ciò implica anche, ma soprattutto, una serie di strategie miranti a controbattere gli sforzi di questi Paesi per colmare il divario esistente mediante l'indebita appropriazione, con qualsiasi mezzo, di tecnologia occidentale e statunitense in particolare.

Gli Stati Uniti, perciò, vedono nel COCOM l'unico organismo internazionale in grado di svolgere questo compito con la voluta efficacia, affidandogli un ruolo sempre più impegnativo e strategico.

Il primo risultato è stato conseguito dagli USA con l'accettazione, da parte dei partners europei, della periodica convocazione di riunioni ad alto livello del COCOM.

Il secondo, quando il Dipartimento è riuscito a far affiancare al Comitato di Coordinamento lo STEM

Gli americani hanno anche ottenuto una forma di diretto coinvolgimento dei vertici militari alleati, in conseguenza del quale il Consiglio della NATO ha formalmente incaricato i NADREPS (National Armaments Directors Representatives), di scambiarsi e confrontare informazioni e valutazioni nazionali in materia di identificazione e protezione delle cosiddette MCT (Militarily Critical Technologies). E' stata accettata la proposta di creare una watch list, o lista d'osservazione, per quelle tecnologie emergenti civili, quali l'ingegneria genetica, suscettibili di future applicazioni militari e quindi sottoponibili ad un futuro embargo.

Un ulteriore problema è costituito dalle tecnologie cosiddette intangibili, quali formule, progetti, istruzioni per procedimenti di produzione, ecc.

Inoltre, in occasione dell'incontro ad alto livello dell'ottobre 1989,

la Repubblica Federale di Germania e l'Italia chiesero un allentamento dei controlli per poter aiutare lo sviluppo economico dei Paesi dell'Europa centrale e Orientale. Sembrò che, a meno che non si procedesse ad una revisione, i governi degli Stati membri avrebbero sempre più ignorato il lavoro del Comitato.

Una revisione del COCOM dunque e non la sua dissoluzione, in quanto tutti i membri hanno sempre riconosciuto la necessità di un foro multilaterale per i controlli all'esportazione di tecnologia militare.

Nell'incontro ad alto livello del giugno del 1990 si raggiunse l'accordo di effettuare diverse modifiche alla lista COCOM dei beni dual-use: 30 delle 116 categorie controllate non sarebbero state più comprese nella lista entro la fine dell'anno ed altre 8 in seguito.

A maggio del 1991 vennero effettuate altre modifiche, tanto che secondo Allen Wendt, capo della delegazione USA all'incontro, (citato in Auerbach S., COCOM cuts back its barriers, *International Herald Tribune* 25-26 maggio 1991), rimarrebbero sotto controllo ormai solo quegli articoli e quelle tecnologie necessarie per mantenere l'esistente significativo gap tecnologico dei sistemi militari Est-Ovest. Fu inoltre deciso un diverso trattamento per gli ex membri del Patto di Varsavia. Secondo le nuove regolamentazioni Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia avrebbero accesso a livelli di tecnologia più alti rispetto ai paesi dell'ex Unione Sovietica.

Oltre alle discussioni concernenti il grado di controllo dell'export verso i paesi dell'ex Patto di Varsavia, ci si è chiesti se il COCOM non potesse fornire un'adeguata struttura per la regolamentazione dell'esportazione di tecnologia militare a paesi che al momento non sono nella lista dei proscritti.

In un discorso ad Istanbul il 18 ottobre 1990, il Segretario generale della NATO, Manfred Woerner, già indicava che la NATO avrebbe dovuto esaminare i nuovi pericoli derivanti dai conflitti regionali che influiscono direttamente sulla sicurezza dei paesi membri. In particolare controllare la proliferazione delle nuove tecnologie militari richiederebbe un COCOM illuminato e mondiale, basato sulla partecipazione cooperativa di tutti i paesi tecnologicamente avanzati, compresa l'allora Unione Sovietica. (*Atlantic News*, 19 ottobre 1990 p.1).

Come già detto, con l'avvento di Gorbaciov si è assistito ad un radi-

cale cambiamento da una filosofia in base alla quale nulla si doveva esportare a est (eccezion fatta per le transazioni autorizzate) ad un nuovo approccio dove è consentito esportare tutto, tranne gli articoli compresi nelle tre liste.

Peraltro il COCOM ha ancora mantenuto l'originaria impostazione anti-Est.

L'evoluzione recente ha visto però nel febbraio 1993 il COCOM gradualmente trasformarsi da un foro tipicamente militare in un luogo dove si incontrano esperti militari e civili.

Tuttavia visto che le discussioni tra esperti di diversa estrazione sono difficili perché rappresentano diverse esigenze, gli esperti militari insieme a quelli dei servizi d'intelligence sono stati relegati nello STEM, il quale ha una funzione consultiva nel COCOM. Lo STEM ha perso influenza soprattutto dopo i negoziati per redigere la core list. Infatti per la redazione della core list lo STEM non fu consultato, come da prassi, dal COCOM attraverso un rapporto preliminare, bensì fu il COCOM stesso a consultare direttamente gli esperti per la stesura della core list.

Il nuovo corso, simboleggiato dalla caduta del Muro di Berlino, ha portato in seno al COCOM alla creazione del CCF (COCOM Cooperation Forum) perché dal punto di vista politico era insostenibile mantenere un embargo verso paesi non più avversari e non più appartenenti al Patto di Varsavia, sparito con la fine della Guerra Fredda. D'altro canto la funzione del CCF è quella di permettere l'accesso alla ristrettissima lista di tecnologie e beni veramente critici (la core list) a patto che i nuovi stati dell'Europa Centrale ed Orientale si dotassero di adeguate procedure di controllo sull'export.

Il CCF è quindi il foro cui partecipano anche gli stati dell'ex-Patto di Varsavia ed all'interno del quale sono state stabilite le regole e le quattro condizioni, adempiute le quali il paese diventa paese terzo per il COCOM, godendo di un trattamento più liberale.

4.1.9 Un futuro per il COCOM?

Il COCOM, così come è conosciuto sino a tutto il 1993, terminerà il primo aprile 1994, come verrà spiegato più oltre. Prima di esaminare

gli eventi che hanno portato alla sua fine e le ultime evoluzioni di questo organismo, è interessante rivedere in prospettiva la sua funzione strategica.

Quattro sono le strategie di rapporti economico-commerciali con un potenziale avversario: guerra economica, embargo strategico, legame tattico (*tactical linkage*), legame strutturale (*structural linkage*). Queste quattro strategie sono state tutte di volta in volta perseguite dal COCOM con più o meno successo.

La guerra economica fu condotta soprattutto dal 1950 al 1953 durante la guerra di Corea, ma con lo svanire della minaccia imminente di un conflitto globale anche la volontà degli alleati europei di perseguire questa guerra diminuì fortemente. Essa fu iniziata e condotta grazie all'efficace guida statunitense, ma non poteva essere continuata di fronte a crescenti divergenze con gli europei.

Gli USA avrebbero potuto imporne la continuazione, ma la scelta politica fu di cedere sul più ristretto campo del commercio Est-Ovest a vantaggio di obiettivi di cooperazione più generali per esempio all'interno del rapporto transatlantico e NATO.

Il protrarsi unilaterale della guerra economica da parte di Washington si verificò sino al 1969 più per motivazioni politiche ed ideologiche che non per ragioni strategiche.

Un tentativo di ripresa della guerra economica, servendosi del COCOM come strumento principale, fu compiuto dall'amministrazione Reagan, all'interno della quale si accese un'intensa competizione e dibattito tra i sostenitori dell'unilateralismo e del multilateralismo. Gli ultimi alla fine prevalsero non senza che l'amministrazione imparasse a sue spese che i governi alleati potevano resistere con successo alle pressioni americane quando queste entravano in conflitto con interessi economici nazionali e minacciavano la stabilità del rapporto transatlantico in generale.

Non maggiore successo ebbe il *linkage* tattico, consistente nell'uso sistematico di ricompense e punizioni economiche tali da influenzare il comportamento sovietico. L'amministrazione Kennedy fu la prima a far emergere l'interesse per questa strategia, ma solo quella Nixon fu in grado di metterla in pratica dopo un decennio di ostruzionismo del Congresso. In ogni caso Nixon non tentò di coordinare multilateral-

mente il legame tattico, anzi sfruttò piuttosto la posizione americana di fornitore monopolista di tecnologia.

I sovietici reagirono abrogando il patto bilaterale di commercio e servendosi di Giappone ed Europa come fornitori alternativi di tecnologia.

Carter tentò una ripresa del legame tattico solo per scoprire che, essendo ormai il mercato della tecnologia multipolare, il tanto necessario coordinamento con gli alleati era impossibile da ottenere per due fondamentali motivi:

- 1) le nazioni europee ed il Giappone erano troppo dipendenti dal commercio per imporre alle loro ditte private i costi di continue interruzioni dei rapporti commerciali;
- 2) non vi era accordo politico sugli specifici obbiettivi perseguibili con sanzioni economiche, per il semplice motivo che gli interessi politici di fondo erano diversi.

Tuttavia se le condizioni dell'URSS prima e della Russia poi peggiorano, le possibilità di un'azione più concertata tra gli alleati, a patto che gli USA possano esercitare efficacemente la loro leadership, migliorano perché aumenta la paura di rischi e danni maggiori se la situazione nell'area viene lasciata incancrenire.

Il legame o linkage strutturale è stato per la prima volta, specie con crediti all'esportazione tedeschi e francesi, sfruttato negli anni '70. Esso postula che in ogni caso buone relazioni nei settori di finanze, commercio ed investimenti favoriscono sviluppi positivi in campo politico-strategico, come l'apertura della società sovietica e l'aumento delle risorse destinate all'economia civile.

A livello declaratorio gli USA erano favorevoli ad un legame strutturale, ma il loro modo di agire e pensare era vicino piuttosto al più immediato collegamento tattico. Le rivelazioni da parte delle OIS americane nei primi anni '80 sui successi sovietici nello spionaggio e nel commercio illegale di tecnologie contribuirono alla fine del tentativo europeo di legame strutturale.

Bisogna attendere il vertice di Houston del 1990 per vedere un impegno collettivo, seppur vago, verso una tale politica. Essa ha il notevole vantaggio di non entrare in conflitto, anzi di essere complementare agli interessi economici occidentali, e di non richiedere un

coordinamento troppo stretto. Continuerà ad essere considerata interessante fino a quando ci sarà la percezione che è possibile aiutare le riforme in Russia o nella CSI (Confederazione Stati Indipendenti) e che queste riforme servano a non far ritornare la vecchia minaccia sovietica. Ovviamente la logica del legame strutturale è nel lungo termine in contraddizione profonda con un controllo della diffusione di tecnologie a favore della protezione della sicurezza nazionale come politica di assicurazione contro sviluppi indesiderati.

Tipici sono due possibili casi di dilemma tra esportazione e controllo. Per esempio, o si esportano reti di telecomunicazione avanzate in modo da modernizzare l'arcaica infrastruttura sovietica oppure non si contribuisce a favorire la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti. Ancora, o si esportano tecniche avanzate di produzione e controllo della qualità oppure non si favorisce la riconversione.

La politica dell'embargo strategico è l'unica costante realmente presente in tutta la storia del COCOM dal 1949 al 1989. Anche in questo campo vi sono state differenze di vedute e comportamenti fra gli alleati, con gli USA più favorevoli ad una politica molto cauta e restrittiva e gli europei o i giapponesi invece più pronti a ridurre la lista dei prodotti sotto controllo.

Un coordinamento effettivo si è avuto solo come diretto risultato della leadership statunitense, anche se l'esistenza di un regime multilaterale in quanto tale ha permesso una cooperazione migliore rispetto allo schema di accordi multi-bilaterali. Ogni volta la guida di Washington ha dovuto mediare tra le esigenze di uniformità e rigore nel controllo sui flussi di tecnologie e quelle di riduzione dei costi economici associati al sistema di controllo stesso. In tutti i casi in cui la mediazione per motivi di politica interna americana non è stata possibile, il regime è stato meno credibile e scavalcato da interpretazioni o sfide nazionali alle intese multilaterali.

Il motivo fondamentale dell'incapacità di mediare è dovuto alla persistente frammentazione dell'esecutivo americano che favorisce le lotte burocratiche tra settori importanti come il DoD (Department of Defense), il Dipartimento di Stato e quello del Commercio a danno di una superiore capacità di azione politica. Essa è possibile soltanto quando si verifica un'azione diretta e costante del presidente in carica.

I grandi compromessi (1958, invasione dell'Afghanistan, 1990), che hanno permesso la continuazione del regime, ne sono frutto importante, ma effimero perché nel corso degli anni vanificato dalla persistenza di radicate policies burocratiche.

Un bilancio provvisorio dell'efficacia del COCOM mostra che come strumento di guerra economica e di pressione economica sulle politiche dell'URSS esso sia stato di rilievo molto relativo. Un'economia sostanzialmente di guerra come quella sovietica ha sempre potuto assorbire con maggiori sacrifici sulla popolazione gli effetti delle sanzioni, lasciando libera la nomenklatura del Cremlino di perseguire le sue opzioni strategiche in base a considerazioni puramente politiche interne ed internazionali.

Il crollo dell'economia sovietica ha molto meno a che fare con i tentativi di guerra economica guidata dagli americani e molto di più con le note carenze strutturali del modello socialista, tra cui l'inefficienza economica, il blocco della circolazione tecnologica in direzione dell'economia civile ed il taglieggiamento buro-politico della ricchezza nazionale.

Dove invece sembra che il COCOM abbia avuto la sua importanza è nel mantenimento del differenziale tecnologico nei confronti del Patto di Varsavia e delle altre nazioni comuniste. Questo divario fu relativamente eroso dalla crisi del COCOM negli anni '70 e ragionevolmente ristabilito durante gli anni '80.

Il COCOM, e questo dato è importante da ricordare anche in una ipotesi di realistico riorientamento delle priorità geopolitiche del regime, non avrebbe mai potuto impedire all'URSS di essere una grande potenza militare. Tuttavia è stato una spina nel fianco della crescita tecnologica dell'apparato militare del Patto di Varsavia, come indirettamente attestato sia dalle continue rimostranze sovietiche politiche e diplomatiche contro il regime sia in particolar modo dalla creazione di una complessa e gerarchizzata organizzazione nel blocco sovietico per captare ogni possibile sviluppo tecnologico occidentale con mezzi legali o illegali.

I mezzi legali comprendevano lo sfruttamento dell'intera circolazione delle idee tecno-scientifiche nel mondo occidentale. Durante l'era reaganiana si giunse a formulare l'ipotesi di un maggior controllo

anche sulle pubblicazioni scientifiche, ipotesi decaduta sostanzialmente per la strutturale incoercibilità della ricerca occidentale non direttamente finanziata dalla difesa. La ricerca non solo non è vincolabile per una tradizionale resistenza del mondo accademico ad ingerenze esterne, ma anche perché la libera circolazione delle idee è in realtà un punto di forza fondamentale della civiltà stessa, ispecie occidentale. Sotto il profilo più pratico l'acquisizione di conoscenze scientifiche da sola non è in grado di per sé di garantire lo sviluppo di un programma militare se intorno ad essa non viene orchestrato un consapevole sforzo politico, finanziario, organizzativo, manageriale ed industriale. Questo vale anche nel caso delle nazioni proliferanti del terzo mondo: un fisico o un chimico non bastano a generare un programma nucleare e chimico. Una riprova a contrario non banale è data dal fatto che, per quanto gli israeliani avessero assassinato il fisico egiziano responsabile del programma Osirak, lo sviluppo della potenza nucleare irachena continuò senza apprezzabili difficoltà.

I mezzi illegali andavano dallo spionaggio industriale, più o meno contrastato con successo da azioni di controspionaggio, all'acquisizione sottobanco di macchinari e tecnologie, ostacolata dal regime COCOM.

Questo accordo multilaterale, secondo alcune interpretazioni, può anche aver contribuito alla più generale politica statunitense di controllo del flusso delle alte tecnologie, specialmente militari, verso gli stessi alleati. Una simile funzione è ravvisabile soprattutto nei periodi in cui Washington ha lanciato una politica di controllo delle riesportazioni di hi-tech anche tra gli stessi paesi occidentali aderenti al COCOM. Probabilmente a livello militare il mezzo è stato efficacemente soppiantato da più dirette pressioni bilaterali (come si è visto nel programma del missile antimissile Arrow/Khetz) e dalla proliferazione di programmi ultrasegreti (black programs) capaci di mantenere un divario tecnologico senza la compartecipazione di altri paesi. In ogni caso questa possibile funzione, ammesso che sia dimostrabile, è stata accessoria e marginale rispetto a quella dell'embargo strategico.

Tutti i fondamenti su cui si è basata l'esistenza del COCOM (credibile minaccia sovietica, probabilità di impiego di tecnologie dual-use da parte di un apparato militar-industriale, minaccia militare concepita

come continua competizione nello sviluppo degli armamenti, impedimento della guerra grazie alla deterrenza, esistenza del Patto di Varsavia per embargare anche le nazioni dell'Europa Centrale, competizione ideologica tra blocchi) sono venuti meno o si sono molto affievoliti con il 1989.

La pressione degli alleati europei e giapponese causò le riforme apportate dall'incontro ad alto livello del COCOM nel giugno 1990. Riforme importanti, ma che hanno assicurato la sopravvivenza dell'organizzazione solo nel breve termine.

I fattori che stanno determinando il futuro del COCOM sono essenzialmente tre: l'interesse degli USA, quello degli altri membri e la capacità di guida degli USA. I fattori sono sequenzialmente, gerarchicamente e circolarmente dipendenti l'uno dall'altro, cioè sono tutti necessari e sufficienti nel loro complesso per la continuazione del regime.

L'interesse degli USA a mantenere un embargo strategico è funzione diretta della percezione che si ha della capacità russa o di altre grandi nazioni di minacciare seriamente il territorio o gli interessi vitali della superpotenza.

La scelta di mantenere il COCOM come un accordo di ultima assicurazione contro un ritorno offensivo russo può essere vista come altamente probabile, specialmente se la diminuzione quantitativa degli arsenali nucleari e convenzionali accentuerà il valore del divario tecnologico come moltiplicatore delle forze e risparmiatore di costi bellici complessivi.

Ad un più basso livello buro-istituzionale il controllo delle esportazioni è e probabilmente continuerà ad essere una importante priorità per i servizi e per il DoD. Solo una scelta politica di alto livello a favore di una cooperazione senza riserve con la Russia potrà invertire il rapporto di forze con i tradizionalmente più deboli interessi commerciali ed industriali.

Meno chiaro con la fine della Guerra Fredda è l'interesse degli alleati per un embargo strategico perché, a meno di un chiaro ritorno della minaccia, i paesi europei vedono il processo di riforma ed integrazione dell'Europa Centrale e della Russia nel concerto internazionale ed europeo come una strategia di lungo termine. Lo stesso Giap-

pone sarebbe molto sensibile a differenze di trattamento nei flussi di tecnologia tra le sue industrie e quelle europee.

La possibile risposta europea difficilmente non sarà concertata in sede UE. In essa un ruolo attivo verrà svolto dalla Germania in primo luogo e da paesi come Francia, Inghilterra ed Italia. Uno scenario possibile sarà il ricrearsi di equilibri tra posizioni franco-tedesche ed anglo-italiane, capaci di far arrivare ad un compromesso accettabile e soprattutto compatibile con i nuovi interessi economici nell'area della Mitteleuropa e di quella CSI.

La risposta sarà condizionata dalla leadership americana nel mantenere gli elementi chiave del grande compromesso del 1990: aggiornamento dei parametri della core control list, uniformità dell'applicazione del regime anche a ditte americane, eliminazione delle barriere intra-COCOM, l'abbandono di una politica unilaterale con standard di cautela eccessivi rispetto alla minaccia ed alle percezioni di essa da parte degli altri membri.

In ogni caso gli ultimi eventi che interessano il COCOM hanno avuto un andamento di accelerata rincorsa degli eventi politici maggiori.

Il problema del già citato forum di cooperazione (CCF), è sorto quando l'URSS ha cominciato a sgretolarsi e si è creata la CSI.

Dopo la riunione del comitato Esecutivo di COCOM avvenuta a Parigi il 5/6 febbraio 1992 si decise:

- 1) l'apertura del COCOM all'Ungheria da inserire come paese cooperante e non più proscribed country, al pari di Austria e Svezia. Era prevista anche in tempi prossimi l'apertura ai tre paesi baltici, alla Polonia ed alla Cecoslovacchia;
- 2) una maggiore apertura in ogni caso verso i paesi dell'ex-URSS e dell'ex-Patto di Varsavia;
- 3) di discutere sulla possibilità di arrivare ad un COCOM con attenzione onnidirezionale alle potenziali minacce e che si proponeva come centro coordinamento per fori come MTCR, Gruppo Australia e Gruppo Zanger.

La creazione del forum venne ulteriormente dibattuta durante una visita compiuta dal G-7 più l'Australia nei paesi della nuova confederazione (4-16 maggio 1992). La questione centrale del dibattito era se i

paesi CSI potessero adeguarsi al sistema di controllo o meno. I risultati di questa visita non furono incoraggianti sullo stato dei controlli.

Ai primi di giugno (1-2 giugno 1992) venne trasmessa una lettera ai ministri dei paesi membri da parte di James Baker III, l'allora segretario di Stato dell'amministrazione Bush, per preparare la conferenza del High Level Meeting del COCOM. La missiva delineava la creazione di un consiglio di cooperazione simile al NACCS con tre obiettivi:

- facilitare l'accesso dei nuovi stati liberi alle merci controllate dal COCOM;
- provvedere loro assistenza tecnica per stabilire sistemi di controllo comparabili a quelli del COCOM;
- provvedere un foro per il COCOM per discutere con questi nuovi stati del Centro Europa e dell'Europa Orientale sulle nuove minacce strategiche.

Il 16 giugno 1992 ebbe luogo la riunione del COCOM sulla proposta di Baker per la costituzione del foro di cooperazione, i cui scopi erano:

- favorire l'accesso ai prodotti necessari al nuovo sviluppo economico-industriale dei paesi dell'Europa Centrale ed Orientale,
- favorire l'istituzione in quegli stati di sistemi di controllo omogenei a quelli dei partner COCOM,
- creare un foro di cooperazione sulle nuove minacce strategiche.

La base politica della proposta era incentrata sull'abbandono dei vecchi obiettivi del COCOM e sull'adozione di una nuova missione di comune interesse per i paesi NATO ed ex-Patto di Varsavia fondata sulla lotta alla proliferazione di armamenti di distruzione di massa.

Nell'incontro fu accettata la proposta Baker con il conseguente allargamento alla partecipazione dei paesi dell'ex-Patto di Varsavia al foro.

Fu previsto che nel futuro le proscribed destinations venissero cancellate nella misura in cui i paesi nuovi avessero legislazioni compatibili con i controlli esistenti tra i paesi del COCOM. Nel frattempo si stabilì di ricorrere all'uso dell'eccezione amministrativa da parte del singolo paese esportatore, cioè di permettere le esportazioni verso quei paesi candidati all'ingresso nel CCF in seguito ad una decisione nazionale del paese esportatore in accordo ai principi COCOM.

Il forum del CCF fu creato il 23-25 novembre 1992 (data della sua prima riunione), ma si cominciò a parlarne seriamente con lo sgretolamento dell'URSS. Il COCOM, visto raggiunto l'obiettivo della sua missione, aveva tentato di gestire il suo cambiamento passando da un ruolo di contrapposizione ad un ruolo di cooperazione.

Man mano che gli avvenimenti nell'URSS si sviluppavano verso la sua decomposizione, il COCOM fece un ulteriore sforzo di adeguamento con una revisione totale delle liste d'embargo arrivando ad una core list, trattenendo sotto il suo controllo solo la tecnologia di punta. La riduzione ad una core list ha riguardato solo la lista industriale, mentre sono rimaste inalterate le liste militare ed nucleare. La core list però già alla fine del marzo 1993 si era rivelata un esperimento di breve durata perché il foro di cooperazione aiutava la riconversione e dava a tutti i paesi CSI tutta la documentazione delle liste anche se depurate ed espunte rispetto a quelle originali.

Le condizioni per avere accesso all'hi-tech furono allora stabilite così:

- 1) adozione di controlli adeguati sull'export, incluso un IC/FV;
- 2) assicurazione che i beni dual use forniti siano solo per uso civile;
- 3) previsione di assicurazioni sull'end use, cioè l'impegno da parte del paese importatore a non riesportare senza l'autorizzazione del paese esportatore ed ad accettare dei controlli a posteriori in loco da parte del paese esportatore.

Nella prima metà del 1993 si prevedeva un possibile cambio del ruolo COCOM con un riorientamento di missione verso le minacce emergenti a Sud e si pensava che nel breve-medio periodo il COCOM restasse l'unico vero foro di consultazione governativa per il controllo delle esportazioni.

I cambiamenti politici rendevano sempre più evanescente il peso delle valutazioni militari nel COCOM anche se le liste restavano. Si supposeva che la presenza militare si potesse trasformare in un ruolo di sorveglianza e vigilanza.

Il dibattito intorno al CCF ed alla redazione della core list, alla fine del 1993, si può dire tutt'altro che concluso.

Infatti la natura e gli scopi stessi del COCOM in uno scenario geopolitico così mutato sono al centro di due ipotesi di sviluppo del comitato.

Una ritiene che uno strumento così utile per un quarantennio non possa essere smantellato, anzi debba essere fundamentalmente riorientato in funzione antiproliferativa sia pure con i necessari adattamenti. Questa visione ritiene essenziale che anche le esportazioni di armamenti vadano sottoposte a dei controlli o almeno a delle notifiche preventive.

Un'altra ipotesi favorisce invece la piena discrezionalità nazionale sulle esportazioni militari ed in alcuni casi favorisce anche una decisa liberalizzazione anche di altri item perché l'apertura di nuovi mercati e di nuove possibilità di cooperazione politica tolgono la ragion d'essere a molti controlli. I fautori di questa opinione polemizzano con quelli di tendenza più conservatrice accusandoli di voler favorire di fatto il mantenimento di un predominio tecno-commerciale contrario alla libera concorrenza.

La delicatezza del tema «notifica preventiva di un'esportazione» appare assai evidente se si tiene presente che l'autorizzazione all'esportazione viene spesso concessa alla ditta prima della effettiva conclusione del contratto. Un veto preventivo potrebbe facilmente creare distorsioni nel libero mercato.

È probabile che alla fine l'insieme delle regole COCOM si adegui alle procedure di altri regimi di controllo (come il NSG o il Gruppo Australia) che prevedono solo delle notifiche a posteriori.

La riunione di alto livello sul futuro del COCOM tenutasi all'Aia nei giorni 15 e 16 novembre 1993 ha rappresentato una svolta epocale per l'organizzazione.

Si è concordata la chiusura definitiva del COCOM per il 31/3/1994 e si è stilato programma di lavoro. È stato anche raggiunto un common understanding sulla necessità di creare un nuovo organismo, con l'autoesclusione della Francia dal nuovo organismo. La posizione francese alla fine del 1993 non è detta che sia definitiva, ma per il momento la Francia di fatto continua ad insistere, anche se isolata, che con il COCOM si è chiusa un'era e che le conclusioni del common understanding sono un punto di partenza e non di arrivo. Dal canto loro gli USA sottolineano che il Congresso non tollererebbe mai la chiusura del COCOM senza una nuova fase di esso a garanzia della pace e della stabilità internazionali.

Il programma di lavoro si articola in tre WG (Working Group):

- Working Group 1 (presidenza della Norvegia) con l'incarico di stabilire le linee guida del funzionamento dei nuovi accordi, inclusi i criteri sottesi allo scopo ed all'ampiezza degli accordi nonché il contenuto e le modalità degli scambi d'informazioni.
- WG 2 (presidenza alla Germania). Redazione delle liste valide per i nuovi accordi con massima priorità per la compilazione della lista degli articoli particolarmente sensibili.
- WG 3 (il presidente del COCOM presiede questo gruppo di lavoro). Provvedimenti amministrativi per la fine del COCOM.

Gli interrogativi concreti aperti dalla nuova fase sono alla fine del 1993 i seguenti:

- che succede delle vecchie liste COCOM? restano o sopravvivono solo quelle sui very sensitive items?
- dovrà ancora essere negoziata una nuova lista? di che taglio e con quali target?

Gli esperti al momento hanno elaborato le liste secondo i principi:

- le liste includono solo item di elevata sensibilità
- devono integrare e possibilmente rafforzare gli altri regimi di controllo (MTCR, NSG, TNP, Australia, Registro ONU)
- non devono sovrapporsi o duplicare il lavoro di altri regimi.

In ogni caso gli export a partire dal 1/1/94 avverranno secondo regole COCOM ma su decisione nazionale, non tramite il COCOM a Parigi. Occorre rimuovere entro fine 1994 le riserve su quali sono i materiali più critici e quali meno.

4.2 Gruppo Australia

4.2.1 Nascita e funzioni del Gruppo

Nel quadro del controllo della proliferazione dei sistemi di aggressione chimica dieci anni fa è nato (tra il giugno e il dicembre del 1985) il gruppo Australia, detto anche Gruppo Camberra. Tale organizzazione sovranazionale mosse i suoi primi passi spinta dalla preoccupazione che in quegli anni destava la proliferazione delle armi chimiche.

Queste, infatti, stavano riproponendosi prepotentemente in quel periodo sui campi di battaglia del Golfo Persico e come oggetto di stu-

dio e sviluppo di diversi paesi emergenti. Gli obiettivi del gruppo di lavoro furono subito chiari e sono tutt'ora identificati nell'impedire lo sviluppo di nuovi agenti e di impianti produttivi che possano mettere in forse il successo del negoziato sulle armi chimiche.

Il gruppo Australia non è formalizzato da un accordo internazionale, né ha mandati o autorità particolari, tanto è vero che i paesi aderenti possono liberamente prendere decisioni unilaterali. Tutte le riunioni che si tengono sono informali e non seguono particolari procedure o regole statutarie e non esiste un segretariato cui far capo. L'unico punto fermo dell'organizzazione rimane il ministro degli Esteri e del Commercio australiano che tradizionalmente ha lanciato l'idea (allora ministro Gareth Evans) e portato avanti l'iniziativa. Il gruppo Australia crebbe di importanza con la scoperta dell'affaire del complesso chimico di Rabta in Libia, dove furono denunciate le connivenze tra il paese africano e una serie di industrie chimiche tedesche.

Al momento attuale al gruppo partecipano 20 paesi: Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Portogallo, Spagna, Svizzera, UK e USA. Il gruppo comunque mantiene relazioni abbastanza strette con altri paesi non aderenti come: Bulgaria, Cecoslovacchia (e probabilmente le repubbliche succedutele), Finlandia, Israele, Polonia, Romania, Russia e stati successori dell'URSS, Svezia, Ungheria.

I lavori del gruppo hanno come obiettivi primari la preparazione e l'aggiornamento di due liste che riguardano:

- la Lista di controllo dell'esportazione dei precursori delle armi chimiche (Chemical Weapons Precursors Export Control List);
- le Direttive di allarme sugli impianti e gli equipaggiamenti a doppio uso (Warning Guidelines on dual-use plant and equipment).

In pratica l'organizzazione del gruppo Australia si propone come foro al cui interno i paesi membri hanno un libero scambio di informazioni. Particolarmente importanti sono gli aggiornamenti sulle normative dei singoli paesi, che vengono così conosciute dagli altri aderenti al gruppo con notevoli benefici nel controllo delle tecnologie, e la circolazione di dati tra apposite sezioni delle OIS di ogni nazione.

4.2.2 *La Chemical Weapons Precursors Export Control List*

La funzione principale di questa lista è quella di monitorare costantemente tutti i componenti di base che potrebbero essere usati per la costruzione di armi chimiche. La necessità di stilare una lista di riferimento per i problemi commerciali fu subito sentita dal gruppo sin dalla sua seconda riunione informale, che si tenne nel settembre 1985. Da quella riunione emerse che sarebbe stata redatta una core list di agenti chimici di base che i partecipanti al gruppo si impegnarono a controllare più scrupolosamente di quanto già non facessero.

Inoltre sarebbe stata stilata una warning list, redatta appositamente per l'industria che l'avrebbe adottata come semplicemente come guida generale per le esportazioni. Questa warning list fu messa a punto nel maggio dell'anno successivo e comprendeva ben 35 tipi di prodotti chimici che si andavano ad aggiungere ai 5 compresi nella core list, che in sostanza riprendeva i prodotti già messi sotto controllo dalla Comunità Europea. Al momento dell'introduzione della warning list i governi spiegarono all'industria il senso di questa operazione come segue:

- la lista è stata redatta per assistere e allertare l'industria sulla possibilità che un ordinativo di questi materiali chimici potrebbe essere destinato ad un uso di guerra chimica;
- non esiste alcun vincolo o obbligo legale per far seguire la lista dall'industria (escludendo i materiali già soggetti alla necessità di licenza di esportazione), soprattutto per non interferire sull'andamento del mercato e sulla buona fede (bona fide) delle aziende esportatrici;
- operativamente la lista indica alcune tipologie di ordini sospetti che possono riscontrarsi quando:
 - a) ci sono ordini per materiali non commercializzati normalmente in grosse quantità (sopra alla tonnellata);
 - b) per altri:
 - I) quando l'ordine provenga da agenti la cui bona fide non è cristallina e che non dichiarano l'uso finale del prodotto;
 - II) quando questi richiedano grandi quantitativi di prodotto;
 - III) quando si sospetti che questi prodotti vadano ad alimentare p.e. la guerra tra Iran e Iraq;

- IV) quando vi sia un livello di segretezza inusuale sull'end user del prodotto;
- V) quando vi siano ordini contemporanei di diversi prodotti adatti alla produzione di agenti chimici da guerra;
- VI) quando vi siano proposte di pagamento, trasporto e identificazione del packaging diverse dalla normale routine.

La circolare distribuita alle industrie raccomandava che, se fossero nati dei sospetti, avrebbero dovuto chiedere delucidazioni all'acquirente oppure informare in via confidenziale gli enti governativi e le autorità responsabili.

In sostanza questa lista non deve essere intesa come una sorta di restrizione commerciale, ma come una sorta di cartina tornasole con cui poter allertare gli organi competenti se dovessero esserci dei commerci pericolosi o illegali con paesi embargati. Ciò comunque non esclude che gli elementi contenuti nella warning list possano essere tradotti successivamente nella core list, i cui prodotti sono soggetti a licenze commerciali vere e proprie. Questo è stato il caso del Tionyl cloridrato, che nel dicembre 1987, passò dalla warning alla core list perché erano state accertate delle esportazioni illecite verso l'Iraq che lo trasformava in iprite (un agente vescicante), in Sarin e gas GF (ambedue nervini).

La situazione in ogni caso cambiò nel 1990 e nei due anni successivi. Infatti la core list fu allargata a ben 14 prodotti di base, soprattutto sulla spinta degli avvenimenti politici di quel periodo che cambiarono sensibilmente l'assetto geopolitico del pianeta. Nel dicembre 1990, il presidente George Bush pose il veto sulla ristrutturazione degli organi di controllo dell'export. La sua decisione era legata alla preesistenza dell'organo transnazionale che già si occupava di tali questioni, e cioè il COCOM, ma soprattutto per l'introduzione dell'EPCI (Enhanced Proliferation Control Initiative) voluta dallo stesso Bush. La nuova iniziativa prevede una grande espansione dei controlli anti-proliferazione e comprende nuovi tipi di controlli che possono essere implementati dalle amministrazioni interessate a questo tipo di commercio. L'azione congiunta del gruppo Australia e dell'EPCI ha fatto sì che nel dicembre 1991 i prodotti soggetti a stretti controlli siano diventati 50 e che la core list, in pratica, coincida con la warning list.

4.2.3 *Le Warning Guidelines on dual-use plant and equipment*

L'impatto avuto dell'iniziativa EPCI di Bush è stato notevolissimo sul gruppo Australia, tanto è vero che, per l'importanza che costituisce la proliferazione delle armi chimiche, il controllo è stato esteso anche ai materiali e agli equipaggiamenti speciali adatti alla lavorazione di sostanze chimiche pericolose. In ogni caso l'azione dell'EPCI, anche se con meno efficacia, era già stata intrapresa dal gruppo Camberra, il quale unendo gli sforzi a quelli dell'amministrazione americana in questo campo ha sensibilmente migliorato la situazione.

Infatti, gli Stati Uniti avevano già maturato una serie di interessanti esperienze in questo settore con il COCOM, come nel 1984 quando gli USA fecero pressioni sull'allora Germania Federale per impedire l'export di materiali con tecnologie dual-use all'Iraq. Nell'agosto del 1989 finalmente il gruppo riuscì a stilare le warning guidelines in accordo con le industrie dei paesi aderenti all'organizzazione. Come per la Chemical Weapons Precursors Export Control List i governi emisero una circolare dove spiegavano e raccomandavano delle linee di comportamento per l'industria. Le guidelines si basano su tre punti chiave, e cioè:

- la richiesta o l'ordine di costruzione di un impianto chimico (compresi quelli petrolchimici e per i fertilizzanti) devono essere soggetti al controllo del dipartimento del commercio e dell'industria;
- idem per qualunque tipo di esportazione, diretta o indiretta, con paesi a rischio (come Libia, Iran, Iraq, Siria etc.);
- quando non esistano i casi precedenti valgono di guida le seguenti condizioni:
 - D) quando il cliente o il progetto non sembrano essere in buona fede;
 - II) quando le informazioni fornite sugli scopi dell'operazione sono marginali o presentati sotto l'aspetto della segretezza;
 - III) l'impianto è sovradimensionato e troppo sofisticato per l'uso dichiarato che se ne vuole fare;
 - IV) quando le controproposte commerciali fatte al fornitore siano esageratamente vantaggiose.

Le guidelines hanno poi generato per l'industria diverse circolari in modo tale che questa possa orientarsi in modo preciso su cosa e con

chi esportare senza cadere in pesanti sanzioni economiche. Tra i titoli troviamo: «Patterns of Suspicious Business Transactions» (in pratica il titolo delle Guidelines), «Checklist for Chemical Production» e «Processing and Handling Equipment that May Have Potential Use for Chemical Weapons Production».

4.2.4 *La controproliferazione delle armi biologiche*

Parimenti a quanto stava facendo per le armi chimiche, il gruppo Australia si interessò, sin dalla sua nascita anche delle armi di tipo biologico, anche se in modo meno pervasivo di quanto non facesse per le chimiche. Questo era dovuto soprattutto al fatto che in quel momento le armi B destavano minor preoccupazione.

La situazione però iniziò a cambiare nel 1986 quando l'allora capo della Defence Intelligence Agency, il generale dell'USAF Leonard H. Perrots, in una sua pubblicazione per informare il Congresso, sottolineò la forte preoccupazione dell'ente da lui diretto per notizie circostanziate sullo sviluppo di armi di tipo biologico da parte di paesi non propriamente stabili e sicuri. Si stimava che il completamento dei programmi pilota per armi B fosse entro il quinquennio e che entro la decade i paesi interessati avrebbero prodotto le prime piccole quantità di agenti biologici e le prime tossine.

Pertanto nel giugno del 1990 l'ACDA (Arms Control and Disarmament Agency) in accordo con il gruppo Australia decise di allargare le Warning Guidelines on Patterns of Suspicious Business Transactions anche ai materiali ed equipaggiamenti potenzialmente utili alla produzione di armi biologiche e tossine.

4.2.5 *Gli scambi di informazioni*

La politica di controllo dell'export varia sensibilmente da un paese all'altro in funzione del *modus operandi* del governo locale e del potere di sanzione che questo ha nei confronti di persone o società. Comunque già il fatto che un agente chimico o un determinato materiale sia compreso nelle liste del gruppo Australia determina senza dubbio un comportamento differente in proposito. Ciò non significa

che non sia possibile aggirare le norme comportamentali suggerite dal gruppo, ma in ogni caso esse rendono la vita difficile ai paesi proliferatori. Il gruppo Australia per questo motivo è sempre alla ricerca delle eventuali falle che si possono venire a creare nel sistema.

Per fare questo, il gruppo Camberra cerca di identificare: cosa il paese che vuole proliferare sta cercando; cerca di quali siano le potenziali fonti di rifornimento; il grado di accesso di tali fonti e se queste sono già sotto un qualunque controllo.

A questo proposito i paesi aderenti al gruppo Australia redigono delle circolari, più e meno periodiche, sui controlli che fanno in materia e degli sviluppi per potenziarne l'efficacia. Almeno un volta all'anno gli esperti dei paesi aderenti si incontrano per accrescere l'efficienza dei controlli all'interno dei confini dei paesi aderenti al gruppo. Questo è il principale modo per scambiarsi le informazioni essenziali per la non proliferazione chimica.

L'altro sistema consiste nel confrontare in modo continuo le informazioni di intelligence su dati tecnici, commerciali, politiche ed economiche. Su quest'ultimo punto bisogna sottolineare che lo scambio di informazioni rilevanti ai fini della non proliferazione, avviene più attraverso i canali stabiliti tra i funzionari dei governi appartenenti al gruppo piuttosto che quelli ufficiali. Ciò permette una maggior flessibilità operativa dell'ente, che viene così svincolato dalla necessità di riunirsi periodicamente anche in momenti non significativi. In ogni caso il gruppo ha stabilito dei canali prioritari per il passaggio delle informazioni intergovernative che hanno assunto una fisionomia ben definita in modo che si possa operare anche qualora il gruppo dovesse essere sciolto. Sempre in questo campo bisogna notare che non esiste una ripartizione definita dei compiti in questo senso, tranne nel caso del documento «Pesticide Plant in Iran: US Views» che fu distribuito dagli Stati Uniti durante la vicenda dell'impianto chimico di Qazvin in Iran nel 1989.

4.2.6 Valutazioni ufficiali del Gruppo Australia

In diversi paesi del mondo il gruppo è guardato con sospetto e generalmente si pensa che questo abbia una funzione di mantenere il

vantaggio e l'esclusività del controllo delle tecnologie legate al settore chimico e biologico. Queste considerazioni furono esposte al gruppo Australia soprattutto durante la Government Industry Conference Against Chemical Weapons tenutasi a Camberra nel settembre del 1989. I rappresentanti dei governi aderenti al gruppo alla fine dei lavori, nonostante le polemiche, si dissero assai soddisfatti del lavoro svolto definendolo un vero e proprio successo. Soprattutto il gruppo stesso sottolineò, sempre in quell'occasione, come esso non fosse una barriera o un freno alla proliferazione, ma solo un sistema assai efficace per rallentarla. I partecipanti al gruppo hanno riscontrato, oltre all'effetto ritardante sulla proliferazione, anche un canale politico di grande interesse per via delle relazioni internazionali industriali che si mettono in moto per far funzionare il gruppo stesso.

4.2.7 Un controllo del gruppo Australia

Esistono e si possono valutare altre opzioni per la costituzione di un'efficace barriera alla proliferazione chimica. Una di esse potrebbe essere quella di sostituire i componenti di base per uso industriale, impiegabili anche per la costruzione delle armi chimiche. Lo svantaggio di questa opzione risiede nei costi della stessa. Oltre ad un adeguamento tecnologico degli impianti di produzione, bisognerebbe innalzare sensibilmente i costi dei prodotti finali con sensibili ripercussioni sui mercati di questo tipo.

Il grosso problema che incontra il gruppo Australia è che, al contrario del COCOM rivolto alle tecnologie, esso è mirato su prodotti finiti o semilavorati, dipendendo interamente dall'internazionalità del controllo dell'export di materiale chimico. In ultima analisi significa andare ad interagire sulla buona fede delle aziende interessate con ripercussioni sulla loro immagine nel mercato.

D'altro canto la presenza del gruppo ha anche sviluppato un nuovo fenomeno. Il controllo, più o meno stretto sulla produzione e l'export di materiale chimico, ha creato automaticamente delle interessanti nicchie illegali di mercato per nuove aziende che operano ai limiti della legalità soprattutto nei paesi in via sviluppo.

In conclusione un regime più stretto di controllo sulla produzione

di agenti chimici, secondo quanto stabilisce la Chemical Weapons Convention, potrebbe produrre effetti assai più pervasivi di quanto non abbia fatto e possa fare il gruppo Australia. In ogni caso la convenzione sulle armi chimiche (ratificata a Parigi il 19-3-92) non sarebbe stata un successo senza il lavoro fatto dal gruppo Australia.

4.3 *Il Missile Technology Control Regime*

4.3.1 *Genesi ed obbiettivi del regime*

Dopo diversi anni di discussioni sul controllo della proliferazione missilistica, il 16 aprile 1987 Stati Uniti, Canada, Francia, RFG, Italia, Giappone e Regno Unito sancirono la nascita dell'MTCR (Missile Technology Control Regime), precedentemente chiamato Esercizio a 7.

Lo scopo dell'associazione è quello di limitare i rischi di proliferazione nucleare tramite il controllo delle tecnologie che potrebbero contribuire allo sviluppo di sistemi d'arma missilistici o aerei. Il documento di base dell'MTCR è costituito da una serie di regole da seguire nell'export di missili o di tecnologie missilistiche, a cui sono annesse una lista di componenti da controllare come componenti missilistiche, materiali avanzati o tecnologie. Nell'adottare le linee di principio del regime, i paesi aderenti si impegnano a esercitare delle restrizioni nel caso di export di missili o tecnologie che sono comprese negli annessi delle guidelines. In questo caso i governi dei paesi membri considerano le esportazioni caso per caso, sempre nell'ambito della propria legislazione sull'export.

La lista principale dell'MTCR prevede consistenti limitazioni fino alla negazione completa della licenza all'esportazione, se si prevede il trasferimento completo di un sistema a razzo o UAV (Unmanned Aerial Vehicle) in grado di trasportare 500 chili di carico bellico ad almeno 300 chilometri di distanza, o se sia previsto il trasferimento di sottosistemi completi per queste armi.

Sistemi e sottosistemi sono catalogati nella categoria 1, item 1 e 2 dell'annesso del documento istitutivo dell'MTCR. Ad esempio nei sottosistemi categoria 1 item 2 sono compresi: motori a razzo monostadio; veicoli di rientro; motori a razzo a propellente solido o liquido; sistemi di guida; sistemi di controllo della spinta; sistemi di sicurezza, armamento, spoletta e inizializzazione per teste di guerra. L'MTCR prevede

il trasferimento dei sistemi di categoria 1 solo nel caso sia accettato, dai paesi esportatori, la legittimità dell'uso del sistema da parte dell'acquirente e che il sistema, o parte di esso, non venga modificato, replicato o ritrasferito a paesi terzi. Inoltre il trasferimento dei macchinari o delle infrastrutture necessarie alla produzione di questi sistemi, sempre appartenenti alla Categoria 1, non saranno autorizzati in nessun caso. Per quanto riguarda altri equipaggiamenti o tecnologie soggetti al controllo sull'export da parte dei paesi membri, questi sono compresi nell'annesso MTCR per la Categoria 2.

Per gli item di categoria 1 (missili) esiste una strong presumption of denial. L'esportazione è possibile solo con l'unanimità di tutti i membri dell'MTCR. Per gli item di categoria 2 (componenti di interesse missilistico) esiste solo una presumption of denial, ma la decisione è a discrezione del singolo paese esportatore, anche se nei casi di dubbio bisogna chiedere il consenso degli altri membri.

4.3.2 *La politica dell'MTCR*

L'MTCR è un accordo informale per stabilire controlli sull'export di un'ampia gamma di equipaggiamenti e tecnologie che possono contribuire allo sviluppo di sistemi per il lancio di armi nucleari, chimiche, biologiche o convenzionali.

A livello di base l'MTCR è una chiave per controllare la crescente minaccia della proliferazione dei missili. I paesi che aderiscono all'accordo, oltre a seguire le indicazioni stabilite, si sono impegnati a usare gli strumenti politici appropriati per incoraggiare i paesi industrializzati non aderenti a limitare le loro esportazioni, oltre a incoraggiare gli altri paesi a non importare o sviluppare tecnologie missilistiche. In ogni caso una delle attività peculiari dell'organizzazione è quella di tenere congressi internazionali multilaterali con altri paesi o altri enti per elevare la sensibilizzazione del problema a livello internazionale. Per il trasferimento delle armi convenzionali e le tecnologie associate, durante il summit economico tenuto a Londra nel luglio 1991, il G-7 decise di creare un libro mastro dove registrare le eventuali transazioni. Questo registro è tenuto presso le Nazioni Unite.

Su scala limitata gli Stati Uniti hanno iniziato a usare delle leve poli-

tiche supplementari all'MTCR. In accordo con le leggi federali, sono state imposte delle sanzioni economiche a due aziende cinesi ed una pakistana che hanno commerciato in missili e tecnologie relative.

In un quadro più ampio i paesi dell'MTCR possono votare contro i finanziamenti internazionali a favore di quei paesi che stanno attivamente acquistando, sviluppando o producendo missili. D'altra parte gli stati aderenti possono supportare i paesi sotto minaccia missilistica ad acquisire o sviluppare in proprio missili antimissile (come per le esportazioni del sistema Patriot o lo sviluppo dell'Arrow israeliano). Questa politica ha contribuito a convincere sia gli israeliani che i sauditi a non lanciare una rappresaglia missilistica sull'Iraq quando aveva compiuto diverse decine di attacchi con gli SCUD.

L'MTCR limita anche le tecnologie inerenti i sistemi missilistici per la messa in orbita di veicoli spaziali. E' chiaro che questa politica restrittiva danneggia i profitti delle aziende che si occupano di missilistica e tecnologie avanzate, anche se le stesse aziende vengono in qualche modo protette dagli stessi governi aderenti all'accordo.

4.3.3 Approcci all'MTCR

L'MTCR viene visto come il sistema principale per evitare o dissuadere i paesi che vogliono acquistare o sviluppare in proprio missili. Questo comunque non significa che se un paese raggiunge la capacità di lancio di testate NBC, il fallimento sia imputabile al solo MTCR, come, allo stesso modo, se un paese desiste dalla proliferazione il successo non può essere dato solo a questa organizzazione.

Esistono almeno tre modi per valutare l'efficacia dell'iniziativa: il primo è quello di comparare il sistema dell'MTCR ad uno ideale e confrontare dove il sistema agisce in modo ottimale e dove no; un'altro è quello di comparare il sistema MTCR al peggiore dei mondi possibile dove esistano grandi incentivi nell'acquisizione di missili e tecnologie ad essi legati e dove non esistano ostacoli o limitazioni di sorta a questa attività; il terzo metodo è quello di registrare tutti gli acquisti di missili, o tentativi di proliferazione, dal 1987 ad oggi e provare a determinare gli effetti che l'MTCR ha avuto su tali processi.

Seguendo questo approccio vediamo come ha agito il regime in

rapporto ai paesi proliferanti, cioè i paesi che negli ultimi anni, dal 1987 ad oggi, hanno raggiunto o stanno per raggiungere capacità di lancio di missili.

Afghanistan

L'ex Unione Sovietica ha fornito importanti quantitativi di missili Scud all'Afghanistan, nonostante l'iniziativa MTCR fosse già stata avviata. Questo paese è stato l'ultimo, nel momento in cui scriviamo, a ricevere sistemi di questo tipo nel mondo.

Arabia Saudita

Un anno dopo la ratifica dell'accordo, fu scoperto che l'Arabia Saudita aveva acquistato dalla Cina uno stock di missili balistici con testata convenzionale CSS-2 a raggio intermedio. Ma nonostante questi missili siano quelli a più lunga gittata presenti nel Medio Oriente, questi non hanno impedito l'attacco iracheno con gli Al Hussein durante la guerra del Golfo.

Argentina

Nel momento in cui nasceva l'organizzazione, l'Argentina aveva già sviluppato il proprio missile balistico Condor e si stava avviando alla fase successiva che prevedeva lo sviluppo del Condor II.

L'Argentina aveva lavorato in stretta cooperazione con l'Egitto nello sviluppo della seconda generazione del missile ed era stata assistita da tecnici italiani, francesi, tedeschi e inglesi che avevano sfruttato tecnologie di provenienza svizzera, statunitense, francese, svedese, tedesca e italiana. A questo proposito nel 1991 il ministro della difesa argentino, Humberto Romero, dichiarò che anche l'Iraq aveva partecipato al programma con finanziamenti in cambio delle ricadute tecnologiche derivanti dallo sviluppo del vettore. Il programma fu interrotto nel 1990 probabilmente a causa delle forti pressioni fatte dagli Stati Uniti sul presidente Menem. In quel periodo infatti stava montando la crisi in Medio Oriente tra Iraq, Israele e Kuwait.

Brasile

A metà degli anni ottanta il Brasile aveva due programmi di sviluppo di missili balistici.

L'Orbita, l'azienda leader brasiliana nella produzione di sistemi missilistici, stava sviluppando i missili MB/EE-150, 350, 600 e 1000 sulla base dei missili spaziali sperimentali della serie Sonda.

Un'altra compagnia, l'Avibras, stava sviluppando al contempo un altro sistema della serie SS-300 e 1000.

Grazie all'MTCR alla fine del 1991 i programmi furono abbandonati. I paesi aderenti all'accordo avevano creato, infatti, una situazione tale che i costi per l'acquisizione delle tecnologie necessarie allo sviluppo dei due sistemi era diventato insostenibile per il Brasile. Gli stessi enti governativi brasiliani rilasciarono dichiarazioni dove si accennava alla difficoltà di acquisto di sistemi di guida, di controllo, delle tecnologie per i propellenti liquidi e per l'accensione e la separazione dei diversi stadi dei missili. Sulla scia del fallimento dei programmi missilistici sudamericani fu possibile, nel novembre 1990, ratificare un accordo tra Brasile e Argentina dove i due paesi si impegnavano a non produrre armi nucleari ed a iniziare trattative sulle armi chimiche.

Corea del Nord

Dopo l'Iraq la Corea del Nord costituisce senza dubbio il più grave caso di proliferazione missilistica nel mondo. Questo paese ha dapprima acquistato missili Scud dall'ex Unione Sovietica, poi ne ha sviluppato diverse modifiche fino ad arrivare alla costruzione di un proprio ordigno in grado di battere obiettivi in profondità della Corea del Sud. Purtroppo la Corea del Nord è anche in possesso di ordigni nucleari e di agenti chimici. L'effetto peggiore di questa proliferazione nell'Estremo Oriente sta nel fatto che, se questo paese completerà il proprio arsenale, anche il Giappone e la Corea del Sud vorranno accedere a queste tecnologie innalzando così il livello di instabilità politica dell'area.

Corea del Sud

Minacciata dalla proliferazione della parte Nord del paese, la Corea del Sud ha modificato i suoi Nike Hercules da difesa aerea per l'impiego terra-terra ed in seguito ha sviluppato propri vettori in grado di contrastare la minaccia dello scomodo vicino.

Formosa

Il paese in passato ha collaborato con altri paesi non allineati allo svi-

luppo di tecnologie missilistiche, che successivamente sono state abbandonate proprio grazie alle difficoltà di percorso poste dall'MTCR. Di ripiego il paese sta sviluppando tecnologie missilistiche per missili da difesa aerea e antipave.

India

Quando nel 1987 fu annunciato l'accordo MTCR, l'India aveva grandi ambizioni nei programmi missilistici sia militari che spaziali. Fino a quel tempo, però, il paese era riuscito a mettere in orbita bassa piccoli satelliti, ma non aveva mai sperimentato missili terra-terra. Nel 1988 iniziarono i test per il missile Prithvi che aveva un'autonomia di 250 km con testata bellica di 1000 kg e, nell'anno successivo, quelli relativi all'Agni che raggiungeva i 2500 con lo stesso carico bellico. Anche se l'MTCR in tutti questi anni ha rallentato lo sviluppo, rendendo difficile l'acquisizione di tecnologie critiche relative a radar a onde millimetriche, diodi funzionanti in banda W, sfasatori in banda C e prestampati in fibre di carbonio, esso non ha impedito comunque all'India di sviluppare in proprio queste tecnologie. Quindi al giorno d'oggi l'India può essere annoverata tra i paesi in grado di lanciare ordigni atomici a diverse centinaia di chilometri grazie a dei missili balistici.

Iran e Iraq

Questi due paesi sono stati i più grandi utenti di missili balistici che storia ricordi. Durante la guerra Iran-Iraq diverse centinaia di esemplari di Scud (e versioni modificate) sono stati lanciati sulle città dei due paesi. I missili sono stati prevalentemente acquistati dall'ex Unione Sovietica, Cina, Corea del Nord, Libia e Siria. La sola Unione Sovietica ne vendette 819 all'Iraq, dei quali la maggior parte è stata modificata nella versione Al Hussein con gittata doppia rispetto all'originale (600 km in luogo di 300) e testata bellica dimezzata (per accogliere un altro serbatoio di carburante). Questi ultimi missili sono stati usati estensivamente contro l'Iran (verso la fine del 1988) e contro l'Arabia Saudita e Israele.

Israele

Israele non ha risentito minimamente degli effetti legati alla politica dell'MTCR in quanto, già all'inizio degli anni settanta, aveva lanciato

satelliti in orbita e aveva provato il missile balistico Jericho II. Anzi diversi report d'intelligence confermavano la cooperazione di Israele con altri paesi non allineati al regime come Sud Africa, Cina, Formosa e addirittura Iran.

Libia

Il paese del colonnello Gheddafi ha lungamente provato a possedere le tecnologie per lo sviluppo di missili. Per il momento si è limitata solo all'acquisto di sistemi Scud (nelle varie versioni) dall'ex Unione Sovietica e dalla Corea del Nord. Il sogno di Tripoli è quello di avere dei missili in grado di colpire Israele e l'Europa. Ci sono state notizie in passato che riportavano dell'aiuto di alcuni tecnici tedeschi per lo sviluppo di tali tecnologie. Questi tecnici probabilmente sono gli stessi che stavano lavorando ai progetti brasiliani, poi abortiti.

Pakistan

Nel caso pakistano la proliferazione va inquadrata come rincorsa tecnologica nei confronti dell'India. Il Pakistan ha sviluppato grazie all'aiuto cinese diversi sistemi missilistici, anche se le direttive dei paesi aderenti all'MTCR ne hanno ritardato i tempi impedendo l'acquisto di parti e tecnologie critiche.

Sud Africa

Nonostante l'embargo subito durante tutti questi anni il Sud Africa ha sviluppato diversi vettori balistici grazie anche all'aiuto di Israele. Il paese sta continuando a sviluppare anche vettori per lo sfruttamento dello spazio sia in proprio che con altri paesi non membri dell'MTCR.

4.3.4 MTCR worst case e possibili miglioramenti

Il regime ha facilitato la cooperazione tra i paesi membri nel monitorare il potenziali trasferimenti di tecnologie e nel far circolare le informazioni circa i programmi missilistici e spaziali delle ditte operanti in questo delicato settore. Senza una tale cooperazione la competizione politica ed economica avrebbe portato inevitabilmente ad una maggiore proliferazione. Senza la presenza dell'MTCR probabilmente

molti paesi avrebbero completato i propri programmi di ricerca nel settore ed oggi sarebbero in grado di lanciare vettori a lungo raggio.

D'altro canto se l'accordo MTCR fosse stato raggiunto qualche anno prima senza dubbio la sua efficienza ne avrebbe risentito positivamente in modo sensibile. Infatti fino al 1987 soprattutto l'Unione Sovietica ha venduto diverse migliaia di esemplari di missili balistici a corto raggio distribuendo così armi e tecnologie.

Probabilmente un'azione preventiva avrebbe ridotto la possibilità di distribuire queste tecnologie in tutto il mondo anche a paesi in via di sviluppo che vedono nelle tecnologie missilistiche, nucleari e chimiche il loro riscatto politico internazionale.

L'azione del concordato comunque si è infittita negli ultimi anni sotto la spinta degli eventi politici. Nel novembre del 1991 è stato rilasciato dall'MTCR un ulteriore annesso che fornisce delle indicazioni assai più precise circa le tecnologie e i componenti critici da tenere sotto strettissimo controllo ai fini della non proliferazione. In linea di principio l'MTCR cerca di evitare lo sviluppo di vettori con più di 300 chilometri di gittata che possano raggiungere l'Europa o gli Stati Uniti, ma allo stesso tempo non impedisce lo sviluppo di sistemi a corto raggio per l'impiego infrateatro.

Non sono mancate proposte interessanti come quella di trasformare il trattato INF in un trattato internazionale per ridurre il numero ed il tipo di missili esistenti in tutto il mondo.

Un'altra direzione per la riduzione della proliferazione è quella di allargare l'MTCR anche ad altri paesi in modo da sfruttare al massimo la circolazione delle informazioni fra i paesi membri e abbassare al contempo il rischio di fughe di tecnologie in paesi considerati pericolosi.

Ma soprattutto quello di cui ha bisogno l'MTCR è un'organizzazione ufficiale, uno staff e delle procedure standard con cui controllare e risolvere i casi più controversi di trasferimenti di tecnologie. Queste procedure dovrebbero idealmente stabilire e verificare se le tecnologie o componenti critici possano essere trasferiti a progetti missilistici di qualunque tipo.

Il problema maggiore di questa proposta è che molti paesi non vogliono delegare la propria sovranità sull'export di materiali critici ad

un ente sovranazionale, che sia in grado di controllare e verificare i meccanismi dell'export stesso e che abbia delle leve con le quali poter reprimere eventuali irregolarità.

Un'altra via è quella di spingere alla collaborazione i paesi non aderenti e in odore di proliferazione incentivando i ritorni economici e/o militari tramite l'assistenza militare, lo sviluppo o la vendita di sistemi antimissile. Anche la riduzione unilaterale potrebbe essere un sistema per impedire la proliferazione.

In ogni caso la via migliore è quella del coordinamento tra i regimi di controllo nucleare, biologico, chimico e missilistico. Alcuni di essi, ad esempio, potrebbero essere fusi in un solo organismo, e comunque ognuno di essi dovrebbe avere gli strumenti e le risorse necessarie al controllo dell'export, della destinazione finale del prodotto esportato, per il monitoraggio dei programmi di sviluppo e per avviare delle negoziazioni tra i paesi proliferanti.

Idealmente il regime potrebbe includere anche i sistemi d'arma stand-off, le bombe intelligenti, le munizioni guidate di precisione e, al limite, anche gli aerei da strike. Tuttavia sotto il profilo pratico l'onere dei controlli e la complessità dei problemi politici connessi è superiore ai possibili benefici.

Le ultime riunioni dell'MTCR hanno fatto emergere due tendenze riguardo l'apertura di questo foro ad altri paesi. Una è quella di congelare il numero dei partecipanti e di ammettere nuovi membri solo dopo una scelta oculata. L'altra, appoggiata dall'Italia, è di rendere più aperto l'esercizio diplomatico cercando nuove adesioni.

La riunione tenutasi a Interlaken il 2 dicembre 1993 ha registrato alcuni importanti progressi, ma anche lo stallo su importanti problemi di fondo.

Importante è stato l'ingresso formale di Argentina ed Ungheria nel regime.

Si è approvata la procedura di uno scambio costante di informazioni sui paesi critici tramite i punti di contatto.

Si è anche raggiunto l'accordo sul fatto che l'estensione della membership va fatta con giudizio e selettivamente sulla base di un esame caso per caso ed in accordo con i principi di Washington che comprendono:

- l'adesione o un adeguato comportamento pregresso in relazione regimi a regimi come l'NPT o equivalenti, la BWC (Biological Weapons Convention) e la CWC (Chemical Weapons Convention),
- comportamento adeguato nell'effettivo controllo delle esportazioni di tecnologia missilistica.

Il commercio tra i partner dell'MTCR continua sulla base del case by case, utilizzando responsabilmente la discrezionalità nazionale, anche perché l'adesione all'MTCR non dà diritto a ottenere né obbligo a fornire tecnologia missilistica ai partner.

Nel corso di questa riunione la Gran Bretagna ha sollevato il problema del trasferimento delle tecnologie intangibili, specialmente in relazione agli studenti di un importante paese del Golfo che in UK studiano soggetti connessi alla proliferazione. Tipicamente si è deliberato che Londra raccolga le proposte degli altri membri e che rediga un paper su cui discutere successivamente.

Un rinvio alla prossima riunione (3/10/94 in Svezia) è stato anche deciso per la questione della clausola catch all.

Particolarmente complessa è la questione dell'adeguamento dei parametri missilistici gittata-carico utile (detta trade-off), emersa dopo l'esperienza della guerra del Golfo dove i missili iracheni avevano incrementato la gittata sacrificando il carico utile. La ridefinizione del trade-off è appunto necessaria per individuare una fascia di prodotti e di progetti potenzialmente pericolosi. Tuttavia la definizione oggettiva di questi parametri presenta delle difficoltà tecniche, politiche e commerciali ancora irrisolte alla fine del 1993.

4.4 *Il regime di non-proliferazione*

4.4.1 *Il Trattato di Non Proliferazione*

Proprio l'esperienza del Golfo, con la scoperta di ben tre programmi nucleari clandestini gestiti dagli scienziati iracheni, ha suscitato le maggiori polemiche sulla validità del TNP e dei suoi controlli esercitati attraverso l'AIEA (Agenzia Internazionale Energia Atomica).

Va ricordato che il quando il sistema dei controlli venne concepito nel 1965-1971 gli scopi primari delle salvaguardie erano: da un lato di impedire che ricche nazioni industrializzate in possesso di strutture

per la gestione del ciclo nucleare potessero clandestinamente devolvere materiali e mezzi per scopi militari; dall'altro di non imporre un regime troppo limitante per favorirne la ratifica.

All'epoca gli stati di cui tacitamente si voleva controllare l'attività erano in primo luogo la Germania, seguita dal Giappone ed in minor misura l'Italia.

Su queste premesse:

- le ispezioni umane vennero ridotte al minimo, facendo agire le salvaguardie sul flusso dei materiali nucleari in punti strategici del singolo impianto, affidandosi il più possibile a misurazioni strumentali;
- venne vietata la fabbricazione solo di armi nucleari, ma venne concesso il riprocessamento e l'arricchimento dell'uranio a scopi civili, così come lo stoccaggio di plutonio per gli stessi fini.

Sotto questo aspetto il tanto discusso paragrafo 28 delle salvaguardie del TNP ha pienamente funzionato per tutti i materiali posti sotto salvaguardia, anche in stati meno democratici.

Con il passare degli anni si aggiunse lo scopo di creare una rete di reciproca confidenza tra gli stati non possessori di armi nucleari in modo da escludere tentativi di organizzare programmi militari. L'obiettivo della reciproca confidenza è chiaramente espresso nella decisione congiunta argentino-brasiliana del 1990 di stabilire un sistema congiunto di conteggio del materiale nucleare e di porlo sotto salvaguardie IAEA.

Tutto ciò non esclude che al di sotto di una soglia significativa di diversione le discrepanze nei quantitativi non vengano individuate e non esclude nemmeno che esistano impianti non salvaguardati che siano cruciali per il trattamento di materiale posto sotto salvaguardia, ma processato per fini militari.

Il fatto che uno stato aderisca al regime del TNP non basta più dopo il caso iracheno ad escludere la sua intenzione di istituire programmi segreti, anche al prezzo di smagliare la rete di confidenza. Senza la guerra del Golfo l'IAEA non avrebbe mai scoperto i programmi atomici di Baghdad.

Secondo il direttore generale dell'IAEA, Hans Blix, dall'esperienza irachena si possono ricavare lezioni per adottare le seguenti azioni di rinforzo dei controlli dell'agenzia:

- accesso alle informazioni, anche quelle ottenute dai servizi con la ricognizione satellitare;
- riconoscimento del diritto inequivocabile dell'IAEA a compiere ispezioni nei siti sospetti, anche con breve preavviso;
- accesso al Consiglio di sicurezza dell'ONU per ottenere il supporto necessario alle ispezioni.

Tuttavia l'IAEA ha già il diritto ad ispezionare, anche se la procedura è lunga, e può avere accesso anche al Consiglio di sicurezza.

Secondo la INFCIRC/153, pgr. 73 e 77 del sistema TNP, l'IAEA può condurre ispezioni in ogni località dello stato interessato se considera che le informazioni fornite «non sono adeguate per l'Agenzia in modo che essa possa assolvere alle sue responsabilità nei termini previsti dall'Accordo» (pgr. 73). L'IAEA deve chiedere allo stato il permesso di effettuare un'ispezione speciale. Se lo stato rifiuta, il comitato dei governatori dell'IAEA può ordinare allo stato di ammettere gli ispettori e se vi è un nuovo rifiuto il comitato può riferire al Consiglio di sicurezza ed all'Assemblea generale dell'ONU ed a tutti i membri dell'IAEA. Questo tipo di azione è considerata la principale sanzione per lo statuto dell'IAEA. Tuttavia si tratta di una procedura che può permettere nelle more allo stato di nascondere ciò che non vuole far vedere. L'elemento tempo è particolarmente critico come ha dimostrato l'esperienza irachena dove, nonostante una guerra persa, Saddam Hussein ha ripetutamente tentato di nascondere molti materiali compromettenti.

Non è proceduralmente stabilito che cosa possa succedere se il Consiglio di sicurezza non sia in grado di agire se uno dei suoi membri pone il veto.

Per quel che riguarda invece l'accesso a dati di intelligence, fino alla guerra del golfo l'IAEA non poteva agire senza informazioni ottenute ufficialmente e gli stati dal canto loro erano restii a fornire informazioni. Potrebbe essere desiderabile stabilire qualche procedura formale per favorire la trasmissione di queste informazioni o all'interno dell'IAEA o sotto l'egida del Consiglio di sicurezza. Meno desiderabile appare invece la proposta iniziale di Blix di stabilire una cellula informativa all'interno dell'IAEA perché questo potrebbe facilmente danneggiare l'immagine di imparzialità dell'Agenzia.

Va comunque sottolineato che qualunque membro del comitato dei governatori dell'IAEA può richiedere un'ispezione speciale e che, in una sessione a porte chiuse, lo stato membro può mostrare dei dati di osservazione satellitare, come successo già per l'UNSCOM prima e per la Corea del Nord dopo.

4.4.2 L'EURATOM

Lo scopo essenziale dell'EURATOM non è quello di prevenire la proliferazione, ma di controllare che i materiali nucleari usati dagli stati membri (che sono anche membri della UE) non vengano impiegati per scopi diversi da quelli dichiarati. EURATOM è anche responsabile insieme alla IAEA per la verifica delle salvaguardie negoziate tra le nazioni membre della UE e l'agenzia.

Quando il TNP venne negoziato l'URSS si oppose al riconoscimento dell'equivalenza delle salvaguardie dell'EURATOM e quelle dell'IAEA in modo che gli stati della CEE venissero solo controllati dall'EURATOM, perché all'epoca veniva considerata una forma di auto-controllo di un piccolo gruppo di stati appartenenti alla NATO.

Oggi, con diverse condizioni politiche e tenendo conto del fatto che gli ispettorati dell'IAEA e dell'EURATOM sono della stessa consistenza numerica, si può immaginare una razionalizzazione dei controlli. La verifica dello stato delle salvaguardie nella UE da parte dell'EURATOM libererebbe già il 30% delle risorse IAEA solo se applicata al caso tedesco. L'unico rischio non sottovalutabile è che il carattere di universalità delle salvaguardie IAEA potrebbe risulterne indebolito e che la Lega Araba richieda un analogo status di agenzia regionale.

4.4.3 L'NSG

La funzione dell'NSG (Nuclear Suppliers' Group) di Londra è di riunire in un gruppo informale una serie di paesi esportatori di tecnologie nucleari in modo da prevenire una diffusione incontrollata verso paesi proliferatori.

Le guidelines del 1977, che incorporano ora una lista di allertamento (trigger list) di beni che devono essere esportati solo se sottoposti

pienamente a salvaguardie IAEA, sono ora obbligatorie per tutti i paesi della UE e sono seguite da USA, Canada, Giappone, Australia, tutti i paesi dell'Europa Centrale ed Orientale ed il Sud Africa.

I problemi di maggior rilievo sono:

- Le trigger list devono cercare non solo le novità tecnologiche, ma anche i prodotti desueti o liberamente disponibili (p.e. i calutroni).
- La lista dei beni dual-use soffre della contraddizione che, se è troppo completa, diventa difficile da gestire e soprattutto da applicare con efficacia.
- In genere è più facile negoziare e legiferare i controlli che non applicarli.
- La posizione dell'URSS sulle FSS (Full Scope Safeguards) era già ambigua prima del 1989, ora è sempre più in dubbio se gli stati successori della CSI siano in grado di controllare in qualche modo i loro export.
- Paesi come Argentina, Brasile, Cina, India e Israele sono o stanno per essere attivi esportatori di materiali nucleari. Argentina, Brasile e Cina richiedono salvaguardie IAEA sulle loro esportazioni, ma non l'applicazione di FSS come preconditione per la fornitura. Inoltre possono avere delle difficoltà nell'applicare le proprie misure di controllo, al punto che p.e. alcuni ministeri cinesi, ignorando la politica ufficiale, sembrano inclini a vendite di materiali sensibili di qualunque tipo a patto che il pagamento sia in contanti ed in valuta. Peggio ancora, non si sa se a quel paese è opportuno far sapere quali sono state le licenze negate perché si corre il rischio di ritrovarsi con un ministero cinese indisciplinato che tenta una vendita proprio al paese cui è stata negata dagli altri membri dell'NSG.
- Le notifiche delle esportazioni da parte del paese venditore sono fatte finora all'IAEA solo sui materiali nucleari, ma non sulle componenti di impianti o su interi impianti nucleari. In effetti l'Italia ha venduto in pieno accordo con le regole dell'IAEA alcune celle calde ed un impianto nucleare pilota senza alcun obbligo di notificare, mentre l'Iraq non ha notificato a sua volta (illegally) la presenza degli impianti che invece dovevano essere messi sotto salvaguardia.
- Gli stati non possessori di armi nucleari dovrebbero fornire all'IAEA

informazioni sul disegno dei loro nuovi impianti nucleari prima di caricarli di combustibile. L'interpretazione corrente è che le informazioni dovrebbero essere fornite all'IAEA almeno 180 giorni prima del caricamento, la pratica corrente è che l'agenzia riceve i disegni solo 30 giorni prima, quando non li riceve affatto nel caso dei calutroni iracheni.

- Secondo le regole dell'NPT gli stati non possessori di armi nucleari devono notificare importazioni ed esportazioni di concentrati di uranio (U308) all'IAEA, la quale però non ha il diretto di ispezionare il materiale, permettendo diversioni senza che l'agenzia ne venga a conoscenza.
- Per circa venti anni le quantità considerate significative dall'IAEA per l'ottenimento di armi nucleari era di 8 chili di plutonio e 25 di uranio arricchito, cifre non più realistiche visto che gli stati nucleari possono costruire testate molto più compatte.
- Non è stato possibile mettersi d'accordo su una pena minima per chi viola le guidelines dell'NSG.
- Infine per più di sette anni il comitato dei governatori dell'IAEA ha bloccato il bilancio dell'agenzia, inclusi gli stanziamenti per le salvaguardie, nonostante il carico di lavoro sia aumentato sostanzialmente.

4.4.4 *Problemi per il regime*

Il futuro del regime di non-proliferazione nel suo complesso è legato ad una serie di fattori non sempre omogenei tra di loro, ma interrelati.

Il primo è il negoziato sul CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty), il trattato che dovrebbe completamente vietare gli esperimenti ora permessi da PTBT (Partial Test Ban Treaty). Le pressioni da parte dei settori, soprattutto militari, interessati in USA e Russia alla continuazione degli esperimenti sono molto forti, ma non al punto da escludere in partenza una trattativa che invece è considerata di grande importanza dagli stati NNA (Neutral and Non-Aligned).

La Gran Bretagna è, per mancanza di propri poligoni, praticamente vincolata alle decisioni statunitensi, mentre la Francia aveva un atteggiamento possibilista, almeno prima della dell'ascesa del governo conservatore più favorevole a riprendere i test a Mururoa.

La Cina non ha ancora una posizione definita sulla questione.

I messicani vogliono un'estensione di 5 anni rinnovabile solo se c'è CTBT e secondo alcuni esperti è molto probabile che ci si muova verso un compromesso tra l'estensione indefinita e quella condizionata.

Il secondo è il negoziato stesso intorno alla revisione ed all'estensione dell'NPT stesso. La posizione assunta dal Messico può creare problemi potenzialmente insormontabili.

Il Messico ed altri NNA in nei lavori del preparatory committee all'estensione dell'NPT premeranno affinché osservatori delle NGO (come Greenpeace ecc.) e di stati non-membri dell'NPT partecipino al lavoro con diritto di parola.

Inoltre il Messico vuole un'estensione non indefinita, ma di solo cinque anni. È vero che tra 90 e 110 membri del trattato sono a favore dell'estensione indefinita, ma questo non basta per ottenere il necessario consenso. Anzi il Messico vuole un voto, pur sapendo che lo perderà ma puntando a farne una questione di principio e di prestigio.

Agli esperti ed ai diplomatici che lavorano sulla preparazione della conferenza di estensione appare sufficientemente chiaro che se si arriva ad una estensione di soli 5 anni, l'NPT cesserà di essere un fattore di rilievo e si correrà al riarmo nucleare, dando alle nazioni come le due Coree, Iraq, India, Pakistan, Israele un chiaro segnale di aver compiuto una corretta scelta politica nel perseguire un programma nucleare militare.

Se collassa, NPT, le FSS collassano totalmente in tutto il Medio Oriente, nel Sud Africa ed in Giappone. Si giunge cioè ad una situazione pre-NPT, ma con una cinquantina di stati capaci di fare la bomba, non una dozzina come allora.

Le possibili strade negoziali da esperire sono:

- 1) tutti gli stati interessati alla sopravvivenza del trattato nel lungo periodo si devono consultare con i fautori e gli oppositori dell'estensione indefinita, in modo da forzare i NNA oppositori ad agire insieme in un fronte comune;
- 2) premere sugli US perché acceleri i lavori per la preparazione del CTBT con un mandato alla CD (Conference on Disarmament) a Ginevra;

- 3) esercitare pressioni sulla Corea del Nord e su Israele (quest'ultimo stato ha problemi di obsolescenza con il reattore di Dimona, utilizzato nel programma nucleare);
- 4) gli stati nucleari devono pubblicizzare i progressi compiuti in materia di disarmo, mentre quelli non nucleari devono provare a fare gli intermediari tra i paesi del TM ed i paesi nuclearmente armati.

Alcuni esperti sono convinti con grande certezza che non vi sono possibilità per una estensione indefinita. Il concetto si può mantenere come bargaining chip, ma bisogna prepararsi per alternative possibili tra cui quelle dei paesi che vogliono un'estensione ma a determinate condizioni.

C'è anche il timore che il consenso sull'estensione indefinita divenga ostaggio della conferenza di revisione, specialmente con la discussione sulla questione del CTBT. Il pericolo è che si svolga prima la revisione e che se non si abbia consenso sul review paper, allora si parte male anche sull'estensione stessa. Al momento in cui si scrive si negozia per ottenere prima l'estensione e poi la revisione (ma anche su questo punto il Messico si oppone), oppure per lavorare in due comitati distinti per la revisione e per l'estensione, in modo da limitare al massimo i potenziali reciproci effetti negativi.

Del resto gli stati NNA in genere insistono molto sul linkage tra revisione ed estensione con un preciso riferimento alle promesse di disarmo nucleare fatte dagli stati possessori di armi nucleari negli anni '60.

Nel negoziato rientrano anche delicate questioni procedurali. Questa conferenza è in grado di stabilire delle procedure e può richiamarsi ai precedenti verificatisi nelle passate conferenze di revisione, anche se a detta di non pochi partecipanti i precedenti non sono destinati a giocare un ruolo determinante.

Tuttavia questioni procedurali restano:

- come consentire la partecipazione alla conferenza a paesi non membri del TNP o alle ONG (Organizzazioni Non Governative);
- se si delibera su votazione o per consenso;
- se il trattato si estende per 5 o 25 anni.

Dal canto suo il trattato prevede tre opzioni (art. 10, 2):

- estensione indefinita;
- per un periodo definito dopo il quale il trattato spira;

- per periodi definiti, ma il TNP non specifica il meccanismo di rinnovo dei periodi, di modo che la procedura così come è equivarrebbe ad una estensione indefinita.

Si potrebbe definire un meccanismo di estensione per periodi definiti secondo queste linee:

- esplicita dichiarazione della durata dei periodi e del loro inizio e fine;
- inclusione di una data di soglia prima della fine del singolo periodo in cui non si può chiedere una conferenza sul trattato. Per esempio 18 mesi prima della fine del singolo periodo si devono consultare i depositari con un numero valido di adesioni per poter convocare una conferenza sul TNP;
- obbligo di specificare il proposito della conferenza. In questo modo essa sarebbe possibile per terminare il trattato, ma non se è in gioco una estensione ulteriore;
- decisione sulla procedura di come giungere alla terminazione del trattato (maggioranza dei partecipanti o altro meccanismo).

Parallelamente ai lavori della conferenza di preparazione all'estensione del TNP corrono le discussioni presso l'Assemblea Generale dell'ONU sul medesimo tema. Il segretario generale dell'ONU Boutros Ghali ha fortemente sponsorizzato il TNP, ma nell'ONU non ci sono solo i due gruppi formati *de facto* nella conferenza di preparazione (a favore dell'estensione o dell'estensione condizionata) bensì un terzo gruppo. India, Cuba, Malesia, Pakistan assumono una posizione per distruggere, emendare o rimpiazzare il TNP con una sorta di trattato universale di disarmo nucleare. La situazione nell'Assemblea Generale è di focalizzarsi sul secondo gruppo (estensione condizionata) per prevenire passaggi al terzo gruppo e per favorire passaggi al primo gruppo.

Il terzo è l'applicazione della CWC (Chemical Weapons Convention), il cui scopo è di bandire completamente gli armamenti chimici. La CWC può essere considerata come un importante contributo all'NPT, forse nella prospettiva di un bando dotale delle armi nucleari, ma se non entra in vigore per il 15 aprile del 1995 può creare un'ombra negativa sull'estensione dell'NPT.

In questo ambito rientra il problema regionale del Medio Oriente.

La CWC entrerà in funzione dopo il TNP e gli stati arabi hanno preso la posizione collettiva di non firmare nemmeno la CWC se Israele non entra in TNP. Potrebbe darsi che gli arabi appoggino solo una brevissima estensione dell'NPT a meno che Israele non vi rientri e questo potrebbe creare notevoli difficoltà.

Il quarto è lo sviluppo delle attività del comitato Zannger, un'altra intesa informale intergovernativa. Nella recente riunione di Varsavia è stata approvata una dual use item list comprendente 65 tipi di beni.

Nella successiva riunione di Lucerna gli USA hanno proposto un aumento restrizioni, respinto a favore della proposta di concentrarsi sulla effettiva attuazione delle restrizioni esistenti.

Il quinto è l'integrazione delle legislazioni UE in materia. Nel febbraio 1993 si è stesa una versione riveduta della bozza di proposta che include una blacklist di paesi proliferatori a cui non esportare. Nel marzo 1995 è entrata in vigore la nuova regolamentazione europea.

Tra i problemi che risolve c'è quello di una catch all clause (clausola onnicomprensiva). Essa prevede che lo stato esportatore possa in ogni momento bloccare l'invio di merci anche a dogana, fatti salvi i risarcimenti della ditta esportatrice, quando vi siano fondati sospetti che i beni servano ad alimentare programmi di proliferazione missilistica ed NBC. Un aspetto spinoso sono le pene da applicare ai trasgressori, decisione che sinora dipende dalla pratica degli stati membri con evidenti implicazioni sull'omogeneità dell'applicazione delle stesse leggi intercomunitarie.

Il sesto riguarda il sistema delle salvaguardie IAEA ed EURATOM. Di tutti gli impianti del ciclo nucleare (non solo i reattori) presenti in ambito CEE 382 sono sotto controllo EURATOM, tra cui 167 anche dell'IAEA. Normalmente vi sono 12 ispezioni l'anno, ma possono essere anche più numerose in alcuni casi. In ogni caso è una duplicazione enorme di controlli che si traducono in un sostanziale peso sulle magre finanze di IAEA.

La tendenza attuale è di migliorare i sistemi di controllo automatizzati e di attuare senza troppi formalismi un migliore coordinamento tra le attività dell'IAEA e dell'EURATOM. Il fine è di ridurre i costi e aumentare l'efficacia complessiva del regime, partendo dalla considerazione che l'EURATOM è l'unico sistema di salvaguardie regionale esistente.

Nell'aprile del 1992 l'IAEA e la CE hanno stilato una dichiarazione comune sul nuovo approccio di cooperazione, basato sui seguenti punti:

- perseguire degli accordi sul piano pratico;
- applicare il principio di individualizzare il lavoro (one-job-one-man principle);
- condividere le capacità di analisi;
- rimpiazzare l'ispezione umana con ausili tecnologici.

5. Problemi e possibili soluzioni

5.1 I problemi degli operatori

La ricerca ha seguito il metodo di somministrare un questionario sui principali problemi delle due leggi n. 185/90 e n. 222/92 alle differenti amministrazioni ed operatori in modo da poter aggregare organicamente problemi e soluzioni emerse.

Ecco il modello del questionario distribuito.

5.1.1 Il questionario

Le domande sulla legge 185

1) Qual è la sua valutazione complessiva sul testo e sul funzionamento della legge 185 relativa alle esportazioni di armamenti?

2) Ritene che dopo la caduta delle barriere doganali nella Comunità Europea l'applicazione di questa legge sarà più facile o più difficile e perché?

3) Quali sono secondo Lei i casi recenti in cui questa legge non ha funzionato o ha rischiato di non funzionare (p.e. solo un intervento all'ultimo minuto al di fuori dei meccanismi normali di controllo ha evitato il peggio)?

4) Quali insegnamenti ha tratto da questi casi?

5) Ritene che i controlli sul sistema bancario siano efficienti per seguire tutte le transazioni o no? Perché?

6) Quali miglioramenti suggerirebbe nell'area dei controlli finanziari?

7) Il controllo sull'export di armi è largamente di tipo cartolare. Lei è soddisfatto del coordinamento con gli altri enti ed amministrazioni

interessati ai controlli? Perché?

8) Qual è, a sua conoscenza, il livello dei controlli sul campo (i.e. sul contenuto dei carichi, oltre che sulla documentazione istruttoria e di accompagnamento)?

9) Cosa può essere fatto per migliorare i controlli sul campo?

10) Uno dei casi più frequenti di aggiramento dei controlli sull'export è dato dalla cosiddetta coriandolizzazione. Quanto è possibile a Suo avviso aggirare i controlli su articoli così delicati come componenti elettroniche, subcomponenti critiche di sistema d'arma e software di missione? Cosa fare per controllare meglio questi casi?

11) A detta di non pochi operatori la politica «erga omnes» (i.e. evitare l'emissione di liste nere) seguita dal governo e dal ministero degli Esteri, crea non pochi problemi soprattutto nel caso di paesi non embargati, ma fortemente sospetti. Lei è d'accordo? Cosa proporrebbe per migliorare la situazione?

12) A livello internazionale esistono come iniziative per il controllo della vendita di armamenti:

- ONU, registro internazionale degli armamenti,
- CEE, riflessione su una concertazione delle politiche esportative.

Quale pensa possa essere il loro influsso sulla regolamentazione e sui comportamenti politico-amministrativi italiani in materia?

Le domande sulla legge 222/92

1) Qual è la sua valutazione complessiva sul testo della legge 222 relativa alle esportazioni di tecnologie?

2) Ritene che dopo la caduta delle barriere doganali nella Comunità Europea l'applicazione di questa legge sarà più facile o più difficile e perché?

3) Quali sono secondo Lei i casi recenti in cui la politica di controllare il flusso di tecnologie sensibili non è stata efficiente o è stata mantenuta al limite (p.e. solo un intervento all'ultimo minuto al di fuori dei meccanismi normali di controllo ha evitato il peggio)?

4) Quali insegnamenti ha tratto da questi casi?

5) Ritene che i controlli sul sistema bancario siano efficienti per seguire tutte le transazioni o no? Perché?

6) Quali miglioramenti suggerirebbe nell'area dei controlli finanziari?

7) Anche il controllo sull'export di armi è largamente di tipo cartolare. Lei è soddisfatto delle possibilità di coordinamento con gli altri enti ed amministrazioni interessati ai controlli? Perché?

8) Qual è, a sua conoscenza, il livello dei controlli sul campo (i.e. sul contenuto dei carichi, oltre che sulla documentazione istruttoria e di accompagnamento)?

9) Cosa può essere fatto per migliorare i controlli sul campo?

10) Uno dei casi più frequenti di aggiramento dei controlli sull'export è dato dalla cosiddetta coriandolizzazione. Quanto è possibile a Suo avviso aggirare i controlli su articoli così delicati come componenti elettroniche, subcomponenti critiche di sistema d'arma e software di missione? Cosa fare per controllare meglio questi casi?

11) A detta di non pochi operatori la politica «erga omnes» (i.e. evitare l'emissione di liste nere) seguita dal governo e dal ministero degli Esteri, crea non pochi problemi soprattutto nel caso di paesi non embargati, ma fortemente sospetti. Lei è d'accordo? Cosa proporrebbe per migliorare la situazione?

12) Le dottrine correnti sul controllo di alte tecnologie nei confronti del disciolto Patto di Varsavia sono per comune consenso alquanto superate dagli eventi in quanto molti paesi con intenti di riarmo e proliferazione spesso ricercano tecnologie medio-basse?

Cosa è possibile fare per evitare questi flussi di tecnologie, comunque necessarie per programmi missilistici, chimici e nucleari (p.e. una catch-all-clause, clausola onnicomprensiva, sulle basse tecnologie)?

13) Quale influenza possono avere sulla regolamentazione e sui comportamenti politico-amministrativi istituzioni come:

- COCOM;
- MTCR;
- Club di Londra;
- Club Australia?

14) Come valuta il peso relativo di queste istituzioni nello scenario di una lotta alle proliferazioni e come potrebbe essere ulteriormente qualificata una partecipazione italiana?

5.1.2 Il panorama delle risposte

Le risposte sono state raccolte in modo da essere anonime e aggre-

gate. Prima di giungere ad una sintesi dei problemi incontrati è interessante considerare dal vivo l'ampiezza e la varietà dei punti di vista, secondo lo schema del questionario.

Legge 185

1) Qual è la sua valutazione complessiva sul testo e sul funzionamento della legge 185 relativa alle esportazioni di armamenti?

— La legge sotto il profilo positivo presenta:

A) una disciplina organica e completa della materia in un unico testo di legge;

B) la determinazione dei tempi massimi del procedimento istruttorio e l'introduzione di criteri di trasparenza amministrativa, pur tenendo conto dei connessi aspetti di riservatezza della materia;

C) una sensibilità assai avanzata all'interno del mondo occidentale (forse la più avanzata) per quel che attiene la valenza ostativa di fattori come le violazioni dei diritti umani, le attività terroristiche ed i pericoli delle proliferazioni. Questo progresso è evidentemente ottenuto a discapito di rilevanti interessi economici nazionali, perché impedisce in alcune aree la concorrenza con esportatori di nazioni con leggi meno vincolanti..

I punti perfettibili della legge sono:

a) non sono previste procedure semplificate per la movimentazione di materiali facenti parte di programmi internazionali di R/S e produzione (quali EFA, EH-101, FSAF, Euroflag, Helios), il che comporta ritardi negli adempimenti italiani con danni materiali e di immagine;

b) non è stata prevista una istruttoria semplificata per la temporanea importazione e riesportazione di materiali già esportati ed rinviati in Italia per manutenzione, con conseguenti danni alla competitività nazionale nelle manutenzioni perché i tempi sono di 2-3 mesi senza che siano necessarie ulteriori valutazioni politiche e di sicurezza militare rispetto alla esportazione originaria;

c) è praticamente impossibile (o assai difficile) costituire magazzini di ricambi all'estero per la fornitura rapida dei pezzi richiesti, dato che la legge richiede certezza e «adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali» (art. 1, comma 5). Opportuno un aggiornamento;

d) la definizione di «armamento», applicata a tutti quei materiali progettati e costruiti per «prevalente uso militare», implica l'inclusione

nella lista dei materiali d'armamento di prodotti definiti invece dalla maggior parte dei partner occidentali come «dual use». La conseguenza è che altri paesi possono compiere esportazioni dual-use verso paesi colpiti da embarghi internazionali in materia di armamento, mentre l'Italia è impedita da questa lista.

L'elenco italiano non corrisponde a quello concordato come comunitario in sede CPE (Cooperazione Politica Europea), a sua volta derivato dalla munition list COCOM. Questa lista ha il pregio di aver espunto qualunque materiale utilizzato per produzioni non militari anche su base saltuaria ed eccezionale e di averlo invece collocato nella lista dei prodotti dual use.

Opportuna una modifica della 185/90 anche alla luce della 222/92 in modo da evitare che determinati prodotti finiscano in un'area grigia senza controlli;

e) attualmente esiste ancora l'obbligo per esportazioni e importazioni di un avviso da parte della ditta al Prefetto per poter movimentare il materiale all'interno del territorio nazionale (art. 28, comma 3). Se esiste un'autorizzazione all'import o all'export, l'avviso è superfluo;

f) il dispositivo dell'obbligo di ricevere l'autorizzazione alle trattative contrattuali è macchinoso per i casi di import e riesportazione di pezzi di ricambio o per i casi di partecipazione alle mostre internazionali;

g) il periodo di 60 giorni concesso all'amministrazione per bloccare o condizionare una trattativa contrattuale (art. 9) è troppo breve. Il ministero Difesa è il principale competente per fornire il parere al MAE per questa autorizzazione (art 9, commi 2 e 3) e frequentemente ha bisogno di più tempo. Sinora trascorsi i 60 giorni vale la regola del silenzio-assenso, mentre si propone di estendere il periodo a 90 giorni.

In generale la legge dovrà essere armonizzata con analoghe leggi europee perché altrimenti o renderà difficili le collaborazioni internazionali e l'integrazione europea della nostra industria o provocherà il trasferimento all'estero di capacità tecnologiche e produttive nazionali.

— Il complesso degli adempimenti della legge sembra teso più a reprimere il commercio di mezzi e sistemi di difesa piuttosto che a legalizzarlo senza ostacolarlo. Insomma il fine della legge sembra quello di soffocare progressivamente le esportazioni.

Ciò nonostante il funzionamento della legge, una volta assimilata

dagli operatori commerciali e dalle burocrazie, ha permesso un incremento delle esportazioni

Un grosso ostacolo è la combinazione dell'accentramento nelle mani del ministro degli Esteri del potere di firma di tutte le licenze di autorizzazione (quando spesso lo stesso ministro non è disponibile) con la discrezionalità praticamente assoluta degli uffici MAE Polarmi e UAMA sulla decisione dell'atteggiamento di cautela da tenere nei confronti di alcuni paesi.

La legge dunque consente al MAE di non motivare i dinieghi alla richiesta di autorizzazione all'export e di non rendere nota la lista dei paesi «a rischio». La conseguenza è il disorientamento di altri dicasteri, tra cui la Difesa, e degli operatori economici.

— Molti paesi non hanno la formulazione da noi adottata di «prevalente uso militare», essi hanno invece il concetto di «appositamente progettato».

Mentre il primo è analogico (non si capisce se su base statistica o su base operativa), il secondo ha un significato ingegneristico preciso.

Un concetto su base ingegneristica, in assenza di una decisione politica nazionale, facilita la vita degli operatori e soprattutto ha una solida tradizione COCOM che sul concetto ingegneristico ha costruito tutte le sue liste.

Questa clausola ha l'equivalente nella art. 1 c «prodotti di interesse militare», parola ben vaga dovuta probabilmente alla preoccupazione di coprire tutti i casi possibili e qualificarsi politicamente. Tuttavia tutte queste formulazioni imprecise sono parole-coperta che però non sono delle vere clausole catch all chiare.

— Nella 185 è previsto che le esportazioni sono a licenza, tranne quelle temporanee tra amministrazioni o quelle dirette da stato a stato (cioè fuori da controllo UAMA). Persiste però il problema dell'impossibilità di inviare da stato a stato materiale in zona di guerra perché non sono esportazioni temporanee e perché quelle da stato a stato possono avvenire solo con un accordo internazionale.

2) Ritiene che dopo la caduta delle barriere doganali nella Comunità Europea l'applicazione di questa legge sarà più facile o più difficile e perché?

— Al momento l'entrata in vigore del mercato unico non comporta variazioni alla legge, anche perché come altri paesi CE l'Italia, in virtù dell'art. 223 del trattato di Roma, continua a mantenere gli esistenti controlli doganali ed amministrativi.

La variazione è avvenuta principalmente con l'adattamento su base nazionale di documenti doganali comunitari. L'Italia ed alcuni paesi hanno adottato il modello T-5, altri continuano ad usare il modello T-2 oppure copia della licenza di export. È allo studio un documento unico di accompagnamento per la circolazione intracomunitaria dei materiali d'armamento.

— L'applicazione potrebbe essere più difficile perché dovrebbero diminuire i controlli intracomunitari.

— Probabilmente l'applicazione sarà più difficile.

Questo si verificherà sia per le sostanziali differenze di atteggiamento verso l'esportazione da parte dei differenti paesi comunitari (p.e. in Francia è strumento di politica commerciale ed estera; in Italia una lucrosa ed imbarazzante appendice al commercio estero); sia per le differenti procedure di autorizzazione.

Sarebbe necessario concordare o una politica unitaria di export o concordare tra loro le differenti politiche commerciali per evitare una pericolosa competizione e poi accordarsi sulle procedure, che vanno assolutamente unificate. Entrambi questi obbiettivi sembrano molto lontani.

— Effettivamente la normativa CEE abolisce le frontiere per i passaggi doganali tra paesi confinanti, riducendoli a confini uguali a quelli tra le regioni italiane.

L'unica eccezione è per i materiali di armamento per i quali è stabilito che ditte si presentino in dogana e chiedano lo scarico dell'autorizzazione ministeriale e l'emissione di un documento. Per le dogane nazionali è il T-5 quello da usare nell'ambito dei paesi CEE (altri paesi adottano il T-2 o l'autorizzazione ministeriale). Per l'import la nostra dogana lo scarica e lo rinvia alla dogana estera di partenza.

— Un caso interessante di compatibilità pratica tra le differenti politiche esportative è dato dal CI (Certificato di Importazione). Nel caso Casson/Luchaire di esportazione di armamenti (dove paesi amici riesportavano materiali semilavorati italiani verso destinazioni embarga-

te) la regola del gioco era di rispettare la decisione di un paese amico nella riesportazione, una volta ottenuto il certificato CI. Questa regola è valsa anche dopo l'incriminazione del comitato speciale che aveva preso la decisione.

Oggi è ancora prematuro il discorso del coordinamento delle politiche estere e quindi anche delle esportazioni sensibili. Finora resta la politica di ottenere una garanzia cartacea di priorità decisionale propria su esportazione e riesportazione di materiali nazionali.

3) Quali sono secondo Lei i casi recenti in cui questa legge non ha funzionato o ha rischiato di non funzionare (p.e. solo un intervento all'ultimo minuto al di fuori dei meccanismi normali di controllo ha evitato il peggio)?

— Non rilevati.

— La legge ha pienamente funzionato nel senso che nessun materiale definito dagli appositi elenchi può essere mosso attraverso, da o per l'Italia senza le prescritte autorizzazioni. Funziona poco o non ancora abbastanza se deve consentire esportazioni politicamente significative e commercialmente proficue.

4) Quali insegnamenti ha tratto da questi casi?

— Ci sono troppi passaggi dove un atteggiamento negativo può causare ritardi sino a rendere inefficace la concessione stessa della licenza:

- il Comitato consultivo può rinviare più volte l'esame di una istanza con la richiesta di documentazione integrativa;
- lo stesso può fare l'UAMA in sede istruttoria;
- il CISD può avere tempi lunghi per esprimersi sul grado di cautela da adottare verso specifici paesi;
- la firma del ministro può comportare lunghe attese.

Il risultato è che l'azienda rinunzia all'export o il cliente cerca fornitori più affidabili.

— È necessario un'intervento straordinario perché le firme del concerto interministeriale giungano rapidamente. La nuova tabella per la 185, che finalmente screma alcuni materiali dual use è ancora ferma perché su cinque ministeri due non hanno ancora firmato. Procedure adeguate dovrebbero snellire i tempi e soprattutto renderli prevedibili.

5) Ritiene che i controlli sul sistema bancario siano efficienti per seguire tutte le transazioni o no? Perché?

— Competenza del Tesoro.

6) Quali miglioramenti suggerirebbe nell'area dei controlli finanziari?

— Competenza del Tesoro e delle Finanze.

7) Il controllo sull'export di armi è largamente di tipo cartolare. Lei è soddisfatto del coordinamento con gli altri enti ed amministrazioni interessati ai controlli? Perché?

— Di regola il coordinamento è buono, ma troppo lento per il gran numero di comunicazioni tra i ministeri richiesto dall'istruttoria.

Un notevole miglioramento è possibile con il collegamento telematico, previsto dal regolamento d'applicazione e in fase di predisposizione.

— Il coordinamento è più che soddisfacente, specie per gli sforzi del personale interessato.

Per il futuro i miglioramenti da apportare sono: una banca dati comune, l'istituzione di controlli elettronici sulla documentazione e soprattutto l'armonizzazione delle procedure con gli altri paesi CEE in modo da creare le premesse per un libero mercato degli armamenti.

— Attualmente non c'è nulla di simile ad una rete informatica interministeriale.

Esiste un sistema informatico su rete normale per le riscossioni, ma non si può utilizzare nel settore delle esportazioni sensibili perché è un settore riservato. Le bollette doganali che riguardano materiale riservato (armi o dual use), vengono contabilizzate manualmente e non vengono immesse nel circuito normale.

Per permettere alla Difesa di monitorare le esportazioni di armi si invia lo stato di utilizzo (di una particolare licenza).

8) Qual è, a sua conoscenza, il livello dei controlli sul campo (i.e. sul contenuto dei carichi, oltre che sulla documentazione istruttoria e di accompagnamento)?

— Le dogane non hanno motivo di intervenire o di effettuare controlli a campione oppure idonei accertamenti speciali senza una preci-

sa segnalazione da parte di OIS o della GdF. Solo allora intervengono, fermando la merce e chiedendo l'intervento di periti.

A campione sono effettuabili delle visite ordinarie, ma non essendo l'operatore un tecnico specializzato non è necessariamente in grado di capire se una tubatura d'acciaio è in realtà il componente di un supercannone.

9) Cosa può essere fatto per migliorare i controlli sul campo?

— Competenza dell'Interno.

— Migliorare le capacità tecnologiche delle dogane.

— La proposta di creare un nucleo misto di specialisti provenienti da varie amministrazioni per effettuare controlli a campione avrebbe senz'altro un valore deterrente, ma è fantascientifica.

Come fare con un nucleo centrale continuamente in missione? Un nucleo itinerante presenta problemi di costi e soprattutto d'informazione in tempo reale sul carico da ispezionare. Comunque in una prima fase i controlli sarebbero casuali, poi sarebbe necessario mettere in rete le dogane con il nucleo ispettivo centrale. Forse però l'organizzazione sarebbe talmente complessa che non sarebbe nemmeno giustificata.

Il solo scambio efficiente di informazioni sarebbe molto più efficiente del nucleo ispettivo.

10) Uno dei casi più frequenti di aggiramento dei controlli sull'export è dato dalla cosiddetta coriandolizzazione. Quanto è possibile a Suo avviso aggirare i controlli su articoli così delicati come componenti elettroniche, subcomponenti critiche di sistema d'arma e software di missione? Cosa fare per controllare meglio questi casi?

— In gran parte la coriandolizzazione riguarda il dual use, mentre per gli armamenti esiste un dettagliato DM che elenca con precisione anche le parti e componenti.

Un contributo all'accertamento di aggiramenti viene da azioni di intelligence sul luogo.

— Il controllo più efficace è quello dei servizi segreti, perché quello alla fonte produttiva è praticamente inoperante data la natura duale dei componenti e talvolta anche dei sottosistemi.

— La legge fornisce indicazioni sufficienti agli operatori per non commettere errori.

Non vi sono nemmeno scappatoie che possono sfruttare falle della legge perché un normale transistor civile, anche se inserito in un sistema d'arma, non sarebbe interessante per il potenziale acquirente illegale. I costi di un trasferimento coriandolizzato per l'acquirente ed i rischi per il fornitore scoraggiano questa via. Se invece è un transistor con caratteristiche esclusive per uso militare, allora deve essere inserito nella lista della 185.

11) A detta di non pochi operatori la politica «erga omnes» (i.e. evitare l'emissione di liste nere) seguita dal governo e dal ministero degli Esteri, crea non pochi problemi soprattutto nel caso di paesi non embargati, ma fortemente sospetti. Lei è d'accordo? Cosa proporrebbe per migliorare la situazione?

— L'assenza di liste nere (blacklist) di paesi, in aggiunta a quelli colpiti da provvedimenti di embargo adottati dalla comunità internazionale (esecutivi ai sensi della legge e delle connesse deliberazioni del CISD), dovrebbe essere vista più come un vantaggio che come un inconveniente per gli operatori.

Una simile impostazione permette maggiore flessibilità al governo, adeguandosi rapidamente a situazioni in continua evoluzione.

In più il potenziale inconveniente di una assenza di liste certe di destinazioni proibite può essere in buona parte evitato (e di fatto lo è) mantenendo un dialogo frequente tra ditte e UAMA. In questi contatti le ditte traggono utili indicazioni sull'evoluzione della congiuntura politica nelle aree di interesse orientando anche le scelte di mercato.

Infine la omessa formalizzazione di una blacklist risponde anche all'esigenza di non pregiudicare in sede di CPE i contatti per redigere un'unica lista europea.

— La politica erga omnes crea problemi e soprattutto li crea la mancanza di chiarezza tra le amministrazioni dello stato.

Un caso tipico sono i cambiamenti di valutazione sull'atteggiamento riguardo le esportazioni verso determinati paesi operati da MAE senza alcuna informazione diramata alla Difesa, che spesso opera su pratiche già bloccate.

È opportuno che in via riservata il MAE informi gli altri dicasteri ed enti coinvolti del cambiamento. Inoltre qualora i sospetti circa una determinata destinazione fossero verificati, sarebbe opportuna una pubblica notifica della situazione e dei motivi che l'hanno determinata, favorendo anche una maggiore credibilità della politica nazionale.

12) A livello internazionale esistono come iniziative per il controllo della vendita di armamenti:

- ONU, registro internazionale degli armamenti;
- CEE, riflessione su una concertazione delle politiche esportative.

Quale pensa possa essere il loro influsso sulla regolamentazione e sui comportamenti politico-amministrativi italiani in materia?

— In genere la legge italiana presenta nei riguardi delle iniziative internazionali una notevole modernità d'impostazione, perché è più rigorosa e attenta nei settori dei controlli e delle salvaguardie.

Non mancano però delle dissonanze rispetto alle norme comunitarie, come già citato nel caso della lista di materiali d'armamento.

Riguardo invece all'iniziativa ONU di un Registro degli armamenti convenzionali, attivamente promossa anche dal governo, essa aiuta l'interpretazione e l'integrazione della legge 185. Il Registro facilita l'individuazione di quei materiali da considerare strategici e per i quali è richiesta una particolare cautela.

— Non è facile sapere quali siano i riflessi di quegli esercizi perché l'Italia non è stata particolarmente celere nell'adottare normative o ad aderire a concertazioni nel settore commerciale in genere.

È comunque necessario che l'Italia si impegni attivamente nella creazione di una politica esportativa comunitaria, che non deve essere disgiunta da quelle parallele su tecnologie e produzioni. Il quadro più ampio entro cui ricondurre l'insieme degli aspetti parziali è la realizzazione di una politica di sicurezza comunitaria.

Legge 222/92

1) Qual è la sua valutazione complessiva sul testo della legge 222 relativa alle esportazioni di tecnologie?

— La legge ha disciplinato per la prima volta l'esportazione ed il transito dei prodotti ad alta tecnologia.

Tuttavia se in alcuni casi sono chiaramente definiti gli obblighi, nel caso degli art. 2 comma 3 ed art. 3 comma 2a il richiamo al rispetto delle disposizioni della legge 185/90 può ingenerare confusione o dubbi interpretativi.

— È strumento che non ha alcuna validità perché ancora non è entrato in vigore per la mancanza dei regolamenti applicativi. Per cui si va avanti con le vecchie procedure. Insomma per la legge si parla di qualcosa di ipotetico, senza un riscontro oggettivo.

La 222 potrebbe ancora funzionare se ci fosse un regolamento operativo serio, ma restano le questioni del controllo doganale, della clausola catch all e infine della definizione i paesi a rischio.

— Uno dei problemi più evidenti è la connessione tra le leggi 185 e 222.

Supponiamo che ci sia un componente da montare da parte di una ditta straniera che si approvvigiona in Italia e dichiara che lo vuole montare in un sottosistema di un sistema d'arma. Quel componente non potrà mai uscire dall'Italia, perché la 185 non lo prevede come tale nelle sue liste e la 222 fa esplicito divieto di trattare questi componenti quando tocchino la proliferazione di sistemi militare. Infatti la 222 è vigente quando si usano i componenti solo per materiali civili. Sarà un caso limite, ma quel componente non uscirà mai.

Il sistema della lista della 185 avrebbe dovuto essere rivisto alla luce dei concetti espressi prima, perché quello esposto è un caso di impossibilità tecnica.

O si considera la tabella export della 222 come lista anche della 185 per gestire i casi di incorporazione di componenti in sistemi militari, oppure bisogna modificare l'art. 4 della 222 nella parte che fa riferimento alla «proliferazione di interesse militare». Per esempio andrebbe chiarito che si tratta solo della proliferazione NBC.

— Gli elenchi delle leggi sono separati ma ci sono richiami incrociati che creano problemi interpretativi. I richiami sono:

- art.1 comma c) «non proliferazione di tecnologie di interesse militare». Il problema è quale normativa gestisce questa non proliferazione: la 222 o la 185. Una interpretazione prevede la gestione dell'autorizzazione alla vendita di un componente civile incorporato in un sistema militare da parte di 222;

- art. 2 comma 3, citazione della 185;
- art. 3 comma 2/a, citazione della 185.

Sinora il Consiglio di stato riguardo all'art. 3 ha dato luce verde per le normative di concessione delle autorizzazioni, senza prendere in esame la tabella export in quanto essa è suscettibile di aggiornamenti. Di conseguenza il regolamento applicativo per l'art. 3 è stato sbloccato.

In più l'aggiornamento della tabella prevista dall'art. 3 comma 2/a della 222/92 contiene una citazione della 185 per quel che riguarda il rispetto di art. 1 di detta legge. Ciò crea una contraddizione in termini con il rispetto delle intese internazionali, perché a livello CEE esiste invece il tentativo di discriminare chiaramente i due elenchi: quello dual use e quello militare.

La prima cosa utile da fare è la netta separazione dei due regimi e dei due elenchi. Nel momento in cui un componente civile finisce su un sistema d'arma può essere sempre gestito dalla 222, perché nel comitato consultivo c'è la Difesa ed il governo è sempre presente.

— Per la 222 il problema è che i controlli sono e restano sempre sulla licenza.

Inoltre sarebbe stato più giusto varare un'unica legge e demandarne l'applicazione ad un solo organismo, invece si è fatto l'opposto e si sono complicate le cose.

Infine giacciono ancora davanti al CISD i quesiti sul problema dell'utilizzo militare di materiali civili.

— Il primo giudizio è positivo ed anche la reazione all'interno dei vari fori internazionali (COCOM, MTCR, NSG, gruppo Australia) lo è.

È positivo che ci siano due leggi ed elenchi separati, perché facilita l'approccio al problema. Infatti l'armamento richiede una valutazione sulla sua esportabilità che è di natura esclusivamente politica, mentre per il dual use richiede una valutazione del rischio paese. Infatti il dual use non ha rilevanza politica, perché se così fosse sarebbe tecnologia di armamento. È invece una tecnologia dual use perché è sicuramente un materiale civile con una deviazione verso impieghi militari, deviazione tanto più alta nel caso delle tecnologie medie e basse.

La legge evidentemente è stata fatta in fretta ed è piena di errori ed incertezze. Per esempio c'è un riferimento alla legge 185 quando si parla di import, mentre la 222 non è interessata a questo aspetto.

Gli aspetti carenti della legge sono:

- l'aspetto istruttorio è poco definito;
- l'aspetto del controllo è sbilanciato rispetto a quello istruttorio. Al primo è dedicato ampio spazio nel testo di legge, all'istruttoria solo sette righe. In definitiva il controllo è sin troppo presente, dato che il controllo fisico dell'arrivo delle merci è previsto;
- è molto imbarazzante che la legge stabilisca quali sono i paesi che meritano procedure semplificate senza che il COCOM venga citato (anche se le liste dei paesi coincidono pienamente). Questa assenza di menzione è tanto meno comprensibile se si tiene conto che sulla lista delle proscribed countries sono rimasti pochi paesi e che le liste serie sono di carattere interno. Anzi l'articolo 11 prevede formalmente degli uffici di coordinamento con gli altri paesi e non si capisce perché esso non possa essere svolto da un'organica entità.

Il rinvio di una pratica delicata al comitato consultivo per un secondo parere dipende esclusivamente dal ministro per il Commercio con l'Estero. Non appare negativo e contraddittorio che venga richiesta in tali casi una seconda valutazione.

— Non si riesce a capire data la complementarità delle leggi e delle materie trattate perché vi siano due dicasteri diversi nella responsabilità della gestione di entrambe le materie.

La spiegazione che le tecnologie sensibili non sono necessariamente di uso militare e quindi non necessariamente affini alle materie della 185 non è valida.

Primo, per il fatto che le tecnologie attribuiscono un margine di superiorità al paese che le detiene, sono implicitamente un fattore direttamente connesso alla sua sicurezza.

Secondo, la maggior parte dell'hi-tech può avere applicazioni militari, quando non è stato sviluppato primariamente per quel settore.

Terzo, se la cessione di tecnologie avanzate è un atto di politica estera, è opportuno che il solo ministero degli Esteri sia il responsabile ultimo della cessione di armi e tecnologie.

— Recentemente è stata finalmente approvata la lista dei prodotti dual use, ma molti altri adempimenti della legge sono in itinere.

È particolarmente importante il fatto che la nuova tabella indichi non solo i prodotti sotto controllo, ma anche gli esercizi diplomatici

internazionali da cui discendono specifiche misure e norme di controllo. Questo porterà ad una graduatoria tra paesi in cui è possibile esportare, mettendo praticamente fine al principio dell'erga omnes, ma al tempo stesso evitando di stilare una blacklist.

Gli aspetti di perplessità della legge sono:

- il comitato consultivo è ridondante, perché se la pratica è stata istruita, e dunque controllata dal Mincomes, dovrebbe andare direttamente alla firma del ministro. La sensazione è che dall'antica funzione di controllare la coerenza tra finalità dichiarate dalla licenza e norme di legge si sia passati semplicemente ad un livello consultivo voluto dai politici;
- le relazioni annuali, sul modello di quella della 185, grida vendetta perché a livello internazionale è un atto unilaterale che favorisce soltanto i concorrenti;
- le due leggi (185 e 222) non sono raccordate ed i richiami della 222 alla 185 non tengono conto del fatto che c'è una differenza tra armi e merci dual use. In realtà i campi di esplicazione delle norme andrebbero integrati e non separati;
- senza una clausola catch all, la 222 sarà inefficace perché le liste mirano ancora ai prodotti hi-tech, mentre i paesi proliferatori usano generi medium/low tech.

2) Ritiene che dopo la caduta delle barriere doganali nella Comunità Europea l'applicazione di questa legge sarà più facile o più difficile e perché?

— A parte le eventuali modifiche sulla base del previsto Regolamento per la libera circolazione dei materiali strategici nel Mercato Unico, l'applicazione della normativa verso i paesi extra-comunitari non dovrebbe essere sostanzialmente influenzata, purché le procedure doganali esterne siano uniformi ed applicabili a liste di controllo perfettamente sovrapponibili.

— Per il materiale hi-tech non esiste accordo intracomunitario perché è ancora un problema all'esame. Dovrà uscire un regolamento su cui ancora non ci si mette d'accordo (bozza Regolamento CEE su dual use).

Nell'attesa è stato disposto che le dogane scarichino le autorizzazioni ministeriali rilasciate dal Mincomes.

Per invii/spedizioni (detti anche introduzioni per distinguerle dall'impex intracomunitario) con attraversamento di paese terzo, si emette un documento T-2 con normativa relativa al transito comunitario.

Per i paesi terzi non comunitari resta in vigore tutta la normativa vigente.

— Un caso interessante di compatibilità pratica tra le differenti politiche esportative è dato dal CI (Certificato di Importazione). Nel caso Casson/Luchaire di esportazione di armamenti (dove paesi amici riesportavano materiali semilavorati italiani verso destinazioni embargate) la regola del gioco era di rispettare la decisione di un paese amico nella riesportazione, una volta ottenuto il certificato CI. Questa regola è valsa anche dopo l'incriminazione del comitato speciale che aveva preso la decisione.

Oggi è ancora prematuro il discorso del coordinamento delle politiche estere e quindi anche delle esportazioni sensibili. Finora resta la politica di ottenere una garanzia cartacea di priorità decisionale propria su esportazione e riesportazione di materiali nazionali.

— La 222 prevede la massima apertura verso le intese internazionali e non si interessa alle barriere doganali quanto dei confini esterni.

Il confine esterno CE è più permeabile dei quelli nazionali e, mentre si può parlare di mercato interno CE, non altrettanto si può parlare di sicurezza europea, probabilmente anche in connessione al dual use. Del resto la bozza del regolamento CE in discussione è talmente pieno di buchi che non avrebbe molto senso anche se fosse approvato. I paesi deboli come la Grecia ed il Portogallo sono tali perché non li abbiamo finanziati o addestrati nei compiti di contrasto alla proliferazione, mentre paesi come la Francia ignorano largamente le esigenze di concertazione.

3) Quali sono secondo Lei i casi recenti in cui la politica di controllare il flusso di tecnologie sensibili non è stata efficiente o è stata mantenuta al limite (p.e. solo un intervento all'ultimo minuto al di fuori dei meccanismi normali di controllo ha evitato il peggio)?

— C'è stato il caso di una nave tedesca bloccata. I nostri servizi avevano ricevuto una segnalazione dai tedeschi. La nave, su decisione del MAE, è stata bloccata dalla GdF. Tuttavia in seguito è stata lasciata

proseguire perché nessuno, non certo i tedeschi, voleva pagare i costi della nave ferma.

— Negli ultimi due anni la nostra sicurezza nella zona della Sicilia e del Canale di Sicilia è peggiorata notevolmente perché la Libia ha effettuato acquisti nel settore dei componenti chimici e dei materiali per l'agricoltura e l'igiene in quantità ben superiore alle sue reali necessità come è stato il caso per i reattori chimici da oltre 50 litri (per lungo tempo ufficialmente chiamati ampole, tubi, damigiane, fiaschi, mentre possono in realtà anche indicare torri di refrigerazione e depuratori di gas).

— Il 10 giugno 1993 la GdF, su segnalazione del SISMI, ha proceduto a La Spezia al sequestro della nave Tarros Ignazio Messina con un carico di grafite di purezza probabilmente corrispondente agli standard previsti dalla tabella export sui beni a doppio uso in vigore precedentemente al 1° luglio 1993. La grafite è una componente essenziale per la fabbricazione di ugelli e coni di ogive dei missili balistici, un genere di prodotto di estremo interesse per paesi proliferatori come Iran, Siria e Libia. Nel 1992 questi stati sviluppano un'attività congiunta e parallela per l'acquisizione di missili balistici.

Tre sono i livelli di competenza tecnologica acquisibili in questo campo.

- a) il più basso è l'acquisto di missili completi;
- b) più elevato è l'assemblaggio di subcomponenti (semi knock-down);
- c) il massimo livello è lo sviluppo completo di sistemi missilistici (complete knock-down).

Ognuno di questi paesi è impegnato a raggiungere la capacità tecnologica più elevata. La riprova è stata fornita dal fermo della nave Waalhaven (estone con armatore olandese, partenza Amburgo-destinazione Latakia), fermata ad Augusta (22/12/92), una fruttuosa operazione congiunta SISMI-BND (Bundesnachrichtendienst).

Tra le 50 casse trasportate dal mercantile ve ne erano 27 di equipaggiamenti tedeschi (macchinari per le lavorazioni di precisione, filament winding machines, torni, autoclavi, apparati per il controllo di qualità) che nel loro insieme servivano a costituire un'intera linea di produzione missilistica per degli SCUD-C. La dichiarazione doganale era invece per attrezzature per una fabbrica di macchine.

Ciononostante dopo la perizia disposta dal magistrato, Gaetano Ruello, esisteva il rischio che la nave dovesse essere mandata via senza ostacoli perché secondo le nostre liste il materiale è a dogana. Abbiamo chiesto ai tedeschi in via non ufficiale di far scattare la loro clausola catch all, cosa che fecero successivamente con un passo diplomatico esplicito.

Le ditte coinvolte nell'affare Waalhaven erano tedesche. L'intermediaria per la vendita era svizzera, mentre una ditta nord-coreana era il cliente finale.

Il caso «Grafite» parte proprio dal precedente Waalhaven perché da esso vengono ulteriori elementi per disegnare la shopping list dei paesi proliferatori Libia inclusa (in Italia i materiali d'interesse prodotti sono torni e forni speciali, nonché reattori chimici). L'Italia in ogni caso viene considerata un paese assai vulnerabile ai transiti di materiale sensibile.

Partendo dalla shopping list si possono anche, attraverso le precedenti esperienze, individuare anche i compratori. Tra questi nel caso «Grafite» spicca la Al Wafa Enterprise for Equipment, un'impresa di copertura per il procurement militare libico. Essa ha piazzato degli ordinativi a delle società italiane di impex, le quali a loro volta hanno fatto degli ordinativi a delle ditte produttrici di materiali sensibili tedesche.

Il procurement libico aveva deciso di sfruttare società italiane in quanto non soggiate a clausole di catch all ed aveva ordinato una grafite di una purezza adeguata ad impieghi missilistici, oltre a macchinari di precisione e pezzi lavorati sempre rientranti nella categoria dei beni dual use.

In questo caso il sistema per bloccare il carico è stato quello di constatare la falsità degli EUC rispetto a quanto dichiarato alle autorità tedesche, le quali erano formalmente non a conoscenza del fatto che sarebbero state riesportate verso la Libia.

— Il 1° luglio 1993 la CCM Tecnoglas stava per passare a dogana con un carico di 12 reattori chimici (detti in inglese carbon glass liner mixer, reactor o vessel). Questi reattori sono di acciaio, come quelli normalmente impiegati nelle reazioni chimiche di gran parte dell'industria del settore, ma differiscono in modo netto per la tecnologia esclusiva del rivestimento interno (appunto una matrice in composito car-

bon-glass) e per le valvole di sicurezza, entrambi disegnati e costruiti per resistere alla forte corrosione sviluppata dai composti organofosforici che sono la base per agenti nervini come Tabun, Sarin e Soman.

Formalmente l'esportazione è finita in un nulla di fatto perché le dogane (opportunamente imbeccate dal SISMI) hanno opposto, nel corso di una normale visita fiscale, all'esportatore la necessità di richiedere una preventiva licenza all'esportazione.

La pubblicazione della tabella ha richiesto uno sforzo eccezionale di sensibilizzazione a livello di presidente del Consiglio e dei ministeri interessati.

Le avvisaglie di questo caso sono giunte da segnalazioni dell'intelligence occidentale sul rischio che l'Iran procedesse direttamente all'acquisto di società produttrici di materiale sensibile.

Il procurement iraniano parte dal Vezarat, che dispone di un'apposita branca per le tecnologie, il DIO. A sua volta dal DIO si diramano numerose ditte di copertura, tra cui la Farayazd. Questa ditta è stata attiva sia nel tentare di acquistare la Farmes, da cui sono partiti i reattori, sia nel ricercare la mediazione della CCM Tecnoglas per sveltire le pratiche di esportazione. A sua volta la Tecnoglas è già stata implicata in forniture alla Libia per la realizzazione dello stabilimento di nervini Farma 150 (uno stabilimento protetto confinante con il centro tecnologico di Rabta) ed in forniture all'Iran per il suo centro di ricerca chimica a Qasvin. L'importanza dei 12 reattori è facilmente misurabile se si pensa che da soli possono garantire una linea di produzione.

4) Quali insegnamenti ha tratto da questi casi?

— Il caso della nave tedesca bloccata dimostra che ci vuole una clausola catch all, ma con tutte le implicazioni anche di tipo economico che questo comporta. Vanno cioè studiate forme e procedure di risarcimento adeguate. È un aspetto che va studiato con cura perché altrimenti si presta ad abusi, si potrebbero per esempio programmare intere esportazioni solo per far scattare la clausola catch all ed ottenere il risarcimento.

— Il caso dei reattori chimici da oltre 50 litri dimostra che si spreca una notevole quantità di energie per controllare tutti i flussi e non le destinazioni finali, tanto più che non tutti i prodotti sono ugualmente pericolosi.

Nel settore dei controlli esiste un grosso buco. I criteri COCOM

sono i più completi e parlano di due controlli: prima della concessione della licenza e dopo.

Il primo tipo di controlli lo facciamo abbastanza bene, anche il Mincomes è esigente sul piano formale. Però il secondo tipo di controlli si basa solo sui documenti di arrivo a destino, mentre il controllo vero andrebbe fatto in dogana.

— Il caso della Waalhaven mostra come:

- prima del mese di luglio 1993 le liste non fossero aggiornate, perché non includevano né i macchinari per la produzione di missili, né quelli per la produzione di armi chimiche;
- manca una clausola catch all;
- poiché esisteva il rischio che la nave dovesse essere rilasciata in quanto il materiale è a dogana, solo un accordo ed una collaborazione informale hanno permesso il blocco della nave sulla base di una catch all altrui;
- il quadro legislativo preesistente alla 222 sia talmente arretrato che l'unica legge precedente è un RD del 1922, nonostante l'Italia sia stata il primo paese ad aderire all'MTCR, precedentemente chiamato Esercizio a 7.

— Il caso «Grafite» fa vedere come:

- l'interesse per gli sviluppi della proliferazione NBC e missilistica non deve più essere confinato ad una vicina area geografica (es. Libia), ma deve tener conto delle interrelazioni con aree ben più lontane a causa dei vincoli di cooperazione esistenti. Il missile Ro Dong 1, collaudato dalla Corea del Nord, è una diretta minaccia alla sicurezza nazionale perché Pyongyang coopera con Libia, Siria ed Iran e perché ha bisogno di vendere i risultati della sua ricerca per finanziare sia il suo programma nucleare, sia lo sviluppo della famiglia Ro Dong, entrambi assai costosi;
- il concerto interministeriale sia maledettamente lento nell'aggiornamento delle tabelle, adeguandole agli accordi internazionali;
- anche la nuova lista dovrà essere rapidamente aggiornata, altrimenti creerà nuovi problemi specie nei settori coperti dal Gruppo Australia e dall'NSG.

— Il caso dei reattori chimici evidenzia che:

- le dogane sono assolutamente incapaci di svolgere una loro azione

- di controllo autonoma e che tutt'ora hanno bisogno di essere attivate da una segnalazione del SISMI o della GdF;
- le dogane potrebbero sin da ora svolgere almeno delle visite fiscali più frequenti, visto che non hanno alcuna qualifica tecnica per l'ispezione dei carichi;
- la collaborazione tra enti dello stato nella lotta alla proliferazione è tuttora carente;
- è necessario un'intervento straordinario perché le firme del concerto interministeriale giungano rapidamente. Procedure adeguate dovrebbero snellire i tempi e soprattutto renderli prevedibili;
- il procurement iraniano sta adottando le stesse tattiche di quello iracheno, accompagnando la normale acquisizione clandestina e/o elusiva (rispetto alle norme doganali) alla penetrazione economica con acquisto diretto di società produttrici di tecnologie sensibili;
- con la pubblicazione della nuova tabella il gap italiano rispetto ad altri paesi europei produttori di tecnologie (UK, Francia e Germania) si è quasi azzerato. Vanno ancora colmate delle lacune nel campo delle armi biologiche e dei alcuni item COCOM.

L'esistenza di carenze è comunque conosciuta dai paesi proliferanti perché sono in grado di comparare le liste collazionate dalla UE e compararle con le norme nazionali. Queste carenze rispetto al punto di riferimento della collazione UE sono anche sfruttabili da trafficanti privati, che possono contattare direttamente i procurement avversari a fini di lucro;

- è prevedibile che, con la riduzione di appetibilità dell'Italia, gli sforzi dei proliferatori si spostino su altri paesi UE come punti di transito come Portogallo, Spagna, Grecia. La Turchia, pur possedendo delle strutture doganali deboli, ha un preciso interesse politico a non armare vicini come Siria ed Iran. Ad Est le tecnologie dual use sono molto più rare, ma non è escluso che ditte come la ungherese Lampert tornino ad essere appetibili;
- la conditio sine qua non per il mantenimento di una situazione abbastanza positiva è l'adeguamento costante delle liste italiane alla raccolta UE;
- un'altra misura essenziale è l'individuazione pubblica dei paesi e dei loro programmi;

- infine l'introduzione di una clausola catch all permette di attivare un'estrema difesa di punto contro tentativi di aggiramento non previsti.

5) Ritiene che i controlli sul sistema bancario siano efficienti per seguire tutte le transazioni o no? Perché?

— I controlli sul sistema bancario possono essere utili per l'individuazione di elementi normalmente non richiesti in fase di autorizzazione. Tuttavia l'estensione di questi controlli a tutte le transazioni può generare un notevole sovraccarico procedurale e rischiare di provocare un freno al commercio in considerazione della notevole frammentazione di tali scambi.

— Nel settore delle tecnologie il controllo finanziario è meno importante e va fatto su denuncia perché richiede tempo, non certamente in fase istruttoria. In alcuni casi la documentazione bancaria potrebbe essere fuorviante in un caso o nell'altro.

Il controllo bancario ha tutto il suo valore nelle operazioni commerciali veramente sospette.

6) Quali miglioramenti suggerirebbe nell'area dei controlli finanziari? Nessuna risposta.

7) Anche il controllo sull'export di armi è largamente di tipo cartolare. Lei è soddisfatto delle possibilità di coordinamento con gli altri enti ed amministrazioni interessati ai controlli? Perché?

— Il coordinamento pratico è soddisfacente. Quando la legge 222 verrà attuata il coordinamento verrà modificato di conseguenza.

— Il coordinamento non è già adesso soddisfacente. Esiste un caso pendente davanti all'autorità giudiziaria per esportazione di navi considerate a dogana, ma successivamente considerate soggette ad autorizzazione per la presenza di una girobussola. È un caso che dimostra che manca completamente la preparazione tecnica e la circolazione di informazioni.

I nostri problemi li hanno paesi come il Belgio, la Danimarca ed altri, ma non Germania, UK e Francia.

Nell'amministrazione italiana ci vuole maggiore capacità di dialogo.

Già nello stesso ministero e nella stessa direzione generale gli uffici arrivano a non parlarsi tra loro. Solo a titolo di esempio di difficoltà organizzativa per quel che riguarda la suddivisione delle competenze, tutta la materia della non-proliferazione è suddivisa così nel MAE: NPT è della DGAP (DG Affari Politici), il gruppo Australia anche, ma COCOM, MTCR e UAMA sono in mano alla DGAE (DG Affari Economici).

All'interno del Mincomes le intersezioni di competenze si profilano ancora più complicate e difficili da seguire nel tentativo di gestire tutta la parte dual use.

— Attualmente non c'è nulla di simile ad una rete informatica interministeriale.

Esiste un sistema informatico su rete normale per le riscossioni, ma non si può utilizzare nel settore delle esportazioni sensibili perché è un settore riservato. Le bollette doganali che riguardano materiale riservato (armi o dual use), vengono contabilizzate manualmente e non vengono immesse nel circuito normale.

— No, il coordinamento non è certamente soddisfacente. Fino a che non entra in vigore la 222, il MAE resta capofila. Solo con il MAE sono necessarie tre riunioni su tre piani diversi per lo stesso problema.

Ci vorrebbe più coordinamento tra MAE, MICA e soprattutto con le Finanze. Per fare un esempio: se si verifica un'export anomalo di lampadine verso un determinato paese, le Finanze potrebbero prima diramare ai ministeri ed enti interessati una segnalazione statistica, poi partecipare alla sorveglianza dei flussi ed infine contribuire a far scattare un divieto di esportazione verso tre paesi.

Se ognuno facesse il suo lavoro all'interno del comitato consultivo non ci sarebbe bisogno di altro coordinamento. Il Mincomes attualmente cerca di fare un coordinamento giuridico tra i vari ministeri.

8) Qual è, a sua conoscenza, il livello dei controlli sul campo (i.e. sul contenuto dei carichi, oltre che sulla documentazione istruttoria e di accompagnamento)?

— I controlli sul campo sono eseguiti solo su base documentale.

— I controlli sul campo sono per ora solo documentali.

— Le dogane non hanno motivo di intervenire o di effettuare con-

trolli a campione oppure idonei accertamenti speciali senza una precisa segnalazione da parte di OIS o della GdF. Solo allora intervengono, fermando la merce e chiedendo l'intervento di periti.

A campione sono effettuabili delle visite ordinarie, ma non essendo l'operatore un tecnico specializzato non è necessariamente in grado di capire se una tubatura d'acciaio è in realtà il componente di un supercannone.

— Il controllo vero andrebbe fatto in dogana. Manca però la preparazione tecnologica.

— Sul campo i controlli sono solo cartolari, quelli effettivi scattano solo in un caso su 10.000, ma solo su forte sospetto o su denuncia.

9) Cosa può essere fatto per migliorare i controlli sul campo?

— Sarebbe auspicabile che venissero effettuati anche dei controlli a campione per verificare la corrispondenza tra dichiarazioni e merci effettivamente esportate. Naturalmente questo richiede notevoli conoscenze tecniche da parte degli enti che effettuano i controlli doganali.

— Il controllo sul campo è praticamente impossibile da realizzare efficacemente. Solo i servizi segreti possono dare indicazioni effettive sull'uso dei materiali.

— Sono auspicabili dei controlli a campione in dogana, i quali comportano però conoscenze notevoli da parte dell'operatore doganale. In questo senso sono riscontrabili livelli di preparazione piuttosto bassi da parte di non pochi addetti alle dogane, il che esclude in partenza una prestazione più qualificata.

Inoltre il controllo a campione va eseguito con precisione ed attenzione altrimenti aumentano i costi per lo stato e soprattutto per le ditte. Si può trarre ispirazione da quanto fanno già altri paesi europei e successivamente anche gli USA.

— La proposta di creare un nucleo misto di specialisti provenienti da varie amministrazioni per effettuare controlli a campione avrebbe senz'altro un valore deterrente, ma è fantascientifica.

Come fare con un nucleo centrale continuamente in missione? Un nucleo itinerante presenta problemi di costi e soprattutto d'informazione in tempo reale sul carico da ispezionare. Comunque in una prima fase i controlli sarebbero casuali, poi sarebbe necessario mette-

re in rete le dogane con il nucleo ispettivo centrale. Forse però l'organizzazione sarebbe talmente complessa che non sarebbe nemmeno giustificata.

Il solo scambio efficiente di informazioni sarebbe molto più efficiente del nucleo ispettivo.

— Sarebbe importante concentrare le dogane in uscita ed effettuare dei controlli a campione. Sarebbe già di notevole efficacia deterrente un controllo a campione su 100 carichi. Esiste naturalmente il problema dei costi e di chi paga il fermo merce, ma i controlli vanno fatti.

Non è accettabile che i controlli sui carichi vengano fatti oggi solo su denuncia delle autorità competenti, perché la 222 non si rivolge solo al Mincomes, ma anche alle Finanze e non sarebbe tecnicamente impossibile controllare 1 nave su 10. In fondo non vengono gestite più di 1.000 licenze all'anno da Mincomes, ma è ben possibile che le Finanze con le dogane che hanno non siano in grado di gestirle.

Sotto il profilo giuridico il controllo a campione sarebbe già possibile, basta richiamare le disposizioni vigenti; tuttavia non mancano le resistenze di tipo politico ed interno. Le dogane hanno dovuto farsi carico di funzioni non proprie e purtroppo solo in quella sede si possono fare certi controlli.

I dati doganali ISTAT non sono più segreti e sono disponibili, ma vengono presentati in una forma mal disaggregata per cui non sono impiegabili e le richieste di dati in fondo non si spingono tanto in dettaglio.

10) Uno dei casi più frequenti di aggiramento dei controlli sull'export è dato dalla cosiddetta coriandolizzazione. Quanto è possibile a Suo avviso aggirare i controlli su articoli così delicati come componenti elettroniche, subcomponenti critiche di sistema d'arma e software di missione? Cosa fare per controllare meglio questi casi?

— Prescindendo dai casi di elusione doganale, è indispensabile estendere il controllo anche alle merci non incluse nella tabella export che incorporino componenti controllati, i quali risultino gli elementi principali di quelle merci.

Va comunque considerato che, se è vero che manuali, piani e microchip sono facilmente trafugabili e che la circolazione dei cervelli

non può essere facilmente impedita, tutto ciò non basta per trasferire una tecnologia, come ben sanno i paesi che la acquistano legalmente.

Sono necessari molti tecnici del paese venditore, laboratori attrezzati e notevoli fondi. La figura del tecnico isolato che cambia campo portando con sé una borsa di documenti è del passato remoto, se mai è esistita.

— Già il s/w è trasmissibile senza passare a dogana (via fax o meglio via modem ecc.). Le esportazioni sono anche immateriali, ma sono controllabili se non esiste una contabilità in nero. In questo caso i controlli a livello di uffici cambi sono efficaci.

In ogni caso i controlli vanno fatti non sulle piccole partite, ma sulle esportazioni in dogana.

11) A detta di non pochi operatori la politica «erga omnes» (i.e. evitare l'emissione di liste nere) seguita dal governo e dal ministero degli Esteri, crea non pochi problemi soprattutto nel caso di paesi non embargati, ma fortemente sospetti. Lei è d'accordo? Cosa proporrebbe per migliorare la situazione?

— Anche in applicazione alla legge 222 (art. 4 comma 2°) si è favorevoli alla compilazione di una lista di paesi sensibili, purché corrispondano a quelli compresi negli embarghi generali o limitati all'armamento dichiarati da organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce.

— L'erga omnes si rivelerà sempre più un problema. In sede COCOM si è arrivati alla conclusione di lasciare le cose come stanno nelle liste dei componenti nei settori civile e militare, però si preferisce usare la leva procedurale delle eccezioni amministrative. Ciò comporta una struttura completamente diversa da quella italiana basata sul principio dell'erga omnes. Al contrario, ferme restando le liste, la singola esportazione va trattata come un caso a sé stante.

— L'erga omnes esiste solo in apparenza, ma in realtà le differenze si fanno, tanto è vero che la Francia non è il Vietnam, tuttavia è difficile pubblicizzare i paesi cattivi. Tuttavia anche a questo livello ci arriveremo in considerazione del fatto che la 222 prevede una lista dei prodotti e che una clausola catch all avrà bisogno di una lista di paesi ad alto rischio.

12) Le dottrine correnti sul controllo di alte tecnologie nei confronti

del disciolto Patto di Varsavia sono per comune consenso alquanto superate dagli eventi in quanto molti paesi con intenti di riarmo e proliferazione spesso ricercano tecnologie medio-basse?

Cosa è possibile fare per evitare questi flussi di tecnologie, comunque necessarie per programmi missilistici, chimici e nucleari (p.e. una catch-all-clause, clausola onnicomprensiva, sulle basse tecnologie)?

— È allo studio, senza modificare le liste di controllo stabilite dai vari esercizi diplomatici, l'introduzione nel nostro ordinamento di una clausola catch all. La clausola, opportunamente gestita, fornisce la possibilità di estendere i controlli a livelli più bassi quando è necessario impedire una proliferazione.

La relativa informazione all'esportatore dovrà tuttavia essere data unicamente da fonti governative.

— I punti salienti per opporsi alla proliferazione sono:

- primo, la riforma delle dogane, ente attraverso cui filtrano i materiali;
- secondo, rinforzare le apposite strutture del SISMI, attraverso opportune ricalibrature, per consentirgli di assolvere compiutamente i compiti istituzionali in tali settori;
- terzo, ci vogliono una clausola catch all e delle warning lists;
- quarto cambiare la formazione tradizionale degli ambasciatori sull'esempio dei colleghi francesi, inglesi e americani. Il motivo di questo suggerimento è che quando si è proposto di attivare all'estero un minimo di strutture per effettuare un controllo alla fine, cioè nel paese destinatario, il MAE si è opposto perché non è strutturato per questo compito e non ha nemmeno una corrispondente cultura.

— Un controllo sui flussi di tecnologie è praticamente impossibile da realizzare anche perché bloccherebbe le esportazioni industriali italiane a vantaggio di altri paesi con analoghi livelli tecnologici (p.e. ASEAN). Solo un'apartheid tecnologica multilaterale potrebbe rallentare notevolmente la proliferazione, ma rischierebbe di provocare il blocco dello sviluppo dei paesi colpiti generando altri problemi di sicurezza come l'emigrazione.

Inoltre se le sanzioni extraterritoriali degli USA potevano funzionare nell'ambito del COCOM e solo rispetto alle tecnologie più avanzate, per quelle medio-basse esse sono troppo diffuse e le imprese sono meno sensibili alle pressioni statunitensi.

Probabilmente è più ragionevole accettare la proliferazione e concentrarsi sulle tecnologie critiche per la sicurezza occidentale.

— Importante sarebbe responsabilizzare le ditte a monte della spedizione. Le stesse le ditte devono fare dei controlli preventivi.

— È necessaria una concertazione europea o atlantica per formulare una politica mondiale delle esportazioni. Equivarrebbe a farsi arbitri dello sviluppo tecnologico del resto del mondo, ma d'altro canto la contrapposizione Nord-Sud esiste già ed è meglio una cessione controllata che una affidata alle leggi di mercato.

— Quanto più basso è il livello tecnologico tanto più difficile è il controllo. A titolo di esempio, certi composti chimici sono dei precursori anche se a costi molto più elevati del previsto. La Libia lo sa e attua questi sistemi.

13) Quale influenza possono avere sulla regolamentazione e sui comportamenti politico-amministrativi istituzioni come:

- COCOM;
- MTCR;
- Club di Londra;
- Club Australia?

— È necessario che la normativa e la prassi nazionali si uniformino non solo alle disposizioni elaborate in ambito multilaterale, ma anche a quanto praticato dagli altri paesi industrializzati, NIC inclusi.

— La loro influenza è notevole perché la 222 parla di non proliferazione solo per quel che lega le mani con il risultato che le esportazioni sarebbero ridotte a zero. Poiché però chiede anche il rispetto delle regole internazionali essa si affida a tali regole. Se esse venissero meno, non avremmo regole.

— Sinora le problematiche nazionali nelle alte tecnologie sono sempre state sganciate dal COCOM perché durante la guerra fredda esisteva un chiaro problema politico interno a livello parlamentare. Così ci si sono date regole senza un coordinamento internazionale, limitando seriamente l'operatività burocratica e commerciale in tante situazioni. Già la 185 si è inserita in un contesto difficile e la 222 non sarà meno complicata da attuare a livello internazionale.

In ogni caso alcune azioni concrete sono state compiute nella sfera

amministrativa. Presso la Difesa si è creato l'ufficio MAT (Materiali Armamento e alta Tecnologia) per facilitare il coordinamento internazionale, anche se la competenza per concedere le autorizzazioni all'export è passata al MAE. Esso è articolato su due sezioni Armamento e Alta Tecnologia, rispettivamente incaricate di seguire a livello nazionale ed internazionale le tematiche della 185 e della 222 è stato anche redatto un primo elenco di prodotti, recependo le esigenze nazionali e quelle internazionali (COCOM, MTCR, Australia, Londra). Questo elenco ha potuto scremare i prodotti duali rispetto alla precedente lista e cerca di includere soprattutto i prodotti ad esclusivo uso militare, tranne il plutonio 239 ed i relativi impianti di produzione ed i detonatori multipunto (essenziali per innescare la catena detonante nucleare).

In seguito ai sequestri di materiali dual use a La Spezia (affare Grafite) gli elenchi sono stati formalizzati il 1/7/93.

14) Come valuta il peso relativo di queste istituzioni nello scenario di una lotta alle proliferazioni e come potrebbe essere ulteriormente qualificata una partecipazione italiana?

— Gli esercizi citati rappresentano utilissimi strumenti di concertazione nella lotta alla proliferazione. I loro caratteri precipui di riservatezza, informalità e flessibilità contribuiscono alla loro efficacia anche in tempi di grandi cambiamenti.

È opportuno in tempi non troppo lunghi tendere a forme di coordinamento delle loro procedure e guidelines.

Particolarmente interessante è il Foro di Cooperazione del COCOM con i paesi ex-comunisti, espressione del nuovo spirito dei rapporti Est-Ovest.

L'Italia, uno dei più decisi assertori della nuova politica nel COCOM, si è impegnato a contribuire alla formazione di strutture di controllo in alcuni paesi ex-comunisti: Albania, Bulgaria, Romania ed Ucraina.

— Le istituzioni internazionali avranno il peso che gli USA vorranno che abbiano.

Una più qualificata partecipazione italiana può realizzarsi solo in riferimento alla definizione di interessi nazionali precisi, p.e. non perdere quote di mercato di media-alta tecnologia.

Non siamo in condizione né di elaborare grandi schemi complessivi, né di imporre ad altri paesi l'adesione a principi generali. Resta invece da valutare attentamente sia il costo della mancata esportazione, sia dell'esportazione, specialmente in fatto di credibilità internazionale, azioni politiche interne e ritorsioni USA.

— La partecipazione italiana va senz'altro qualificata maggiormente. L'Italia recentemente ha avuto un aggravio inutile su un prodotto chimico che era un precursore di precursore e di cui è una grande esportatrice. In sede di riunione internazionale non è riuscita a dimostrare che non si trattava di un precursore. Il risultato è che abbiamo perso una buona occasione per tutelare i nostri interessi e far bella figura.

Inoltre questo è il risultato di una scarsa circolazione d'informazioni e del fatto se non tutti i rappresentanti nelle delegazioni vengono per lavorare. Ci vogliono delegazioni più piccole e più competenti. Sono anche necessari incontri mensili, perché non è possibile andare senza conoscere bene i nostri interessi.

Sinora il MAE è sempre a capo delle delegazioni estere, ma in futuro la 222 pone sul Mincomes l'onere del coordinamento.

— Le ultime riunioni in sede MTCR hanno apportato una serie di novità e di problematiche nel regime.

Un nuovo paragrafo C) impegna i governi a tener conto nelle loro transazioni delle variazioni relative tra gittata e carico rispetto ai parametri stabiliti (gittata 300 km/carico utile 500 kg), in modo da evitare elusioni con una diminuzione del carico bellico a favore di una maggiore gittata.

Sta anche emergendo una posizione dominante USA, con l'appoggio della Francia, in cui esiste una strong presumption of denial per l'esportazione di vettori spaziali. Lo scopo ufficiale è di opporsi all'esportazione di missili completi o quasi ai paesi non-MTCR. Lo scopo vero, come si vedrà in seguito, è di mantenere il dominio nelle quote di mercato.

Gli USA hanno anche avanzato la proposta di non porre in libera circolazione intracomunitaria i materiali MTCR, ma i paesi UE stanno cercando di far valere la loro sovranità, osservando che fino a quando i materiali sono all'interno della UE essi sono sotto controllo e non hanno quindi bisogno di licenze singole o notifiche preventive.

Sulla clausola catch all non esiste ancora consenso. Gli USA ritengono che abbia grandi possibilità di applicazione anche allo scopo di armonizzare i comportamenti amministrativi UE, con l'appoggio di UK e Germania. Ma altri paesi hanno sottolineato le difficoltà che questa clausola porrebbe ai loro ordinamenti giuridici interni a meno di non riformularla opportunamente (anche se una sua riformulazione non è chiara).

Specialmente la Francia si oppone alla clausola catch all per due motivi: ritiene che i suoi controlli siano ugualmente efficaci senza la clausola ed in ultima analisi non vuole rimettere in discussione l'art. 223 del trattato di Roma. La Francia insomma si oppone: ad un regolamento comunitario in materia; a qualunque armonizzazione che intacchi il principio della preminenza dei suoi interessi nazionali ed a qualunque affermazione delle regole comunitarie.

La stessa opposizione francese si registra in una lista di esclusione dalle autorizzazioni comunitaria, perché Parigi vuole una lista più lunga per i suoi interessi commerciali.

Il problema permanente per l'Italia nella suddivisione degli item nelle categoria 1 e 2 (laddove la seconda permette esportazioni a discrezione dell'autorità nazionale, salvo casi di dubbio) è che Roma è un soggetto politicamente debole. USA, UK e Francia esportano senza problemi, mentre l'Italia è continuamente ricattata dagli USA, i quali minacciano la chiusura delle loro forniture se l'Italia non esporta secondo i loro desiderata.

Per questo l'Italia cerca continuamente di far approvare dei parametri oggettivi, mentre le nazioni più forti si oppongono a questa limitazione della loro discrezionalità. Un caso evidente è la discussione dei parametri di trade-off fra gittata e carico utile. L'Italia ha cercato di proporre un parametro oggettivo comune, basato su appositi calcoli tecnici. Gli USA in un primo tempo si sono opposti. Successivamente Washington ha fatto una controproposta basata su parametri di impulso specifico dei motori che non appare scientificamente fondata, anche perché accomuna propergoli liquidi (più adatti agli impieghi spaziali) a propergoli solidi di maggior interesse militare. Il sospetto è che si tratti di una manovra che serva a chiudere determinati segmenti di mercato o comunque ad imporre una leadership. L'Italia si è fatta promotrice dell'iniziativa volta alla ridiscussione di questo parametro.

5.2 *Le questioni da risolvere*

5.2.1 *Il livello internazionale*

Per comodità di esposizione appare opportuno procedere ad un compendio delle questioni ancora aperte a livello internazionale, seguite dal livello nazionale nel successivo paragrafo.

Le conseguenze militari delle esportazioni nella guerra del Golfo sono riassumibili, come visto nel primo capitolo, nei termini:

- ZU 23/2;
- ZU 23/4;
- SCUD PIP;
- mine navali;
- rete a fibre ottiche.

Tutte queste armi, nonostante la loro bassa sofisticazione, hanno espresso pienamente la loro efficacia operativa perché facilmente comprensibili dalla mentalità operativa del difensore e facilmente impiegabili.

La rete a fibre ottiche, un prodotto ormai disponibile sul mercato civile, ha contribuito notevolmente alla sopravvivenza politica di Saddam Hussein, permettendogli un minimo di C3I in condizioni elettromagnetiche assai degradate.

Dunque vanno reconsiderati i paradigmi generali sulla pericolosità delle vendite di armamenti in base alle coordinate: natura offensiva/difensiva - sofisticazione/rusticità. Chi sostiene in assoluto che i rischi maggiori delle vendite di armi derivino dalla loro offensività e sofisticazione non tiene semplicemente conto della realtà operativa.

L'iniziativa dell'ONU di monitorare le esportazioni sulla base dei criteri incentrati sui maggiori sistemi d'arma e sulle categorie di offensività codificate sostanzialmente sulla scorta della CFE ha soltanto una chiara validità politica. Nessuna validità ha invece questo criterio ai fini della decisione politica su una determinata esportazione in relazione al rischio per la sicurezza nazionale.

I criteri che invece vanno tenuti maggiormente presenti nel caso di armi convenzionali, senza trascurare la coppia offensività/sofisticazione sono:

- intenzioni politiche;
- connessioni politiche tra il paese destinatario ed i suoi amici a livello globale;

- addestramento e dottrina delle forze del paese cliente;
- capacità operative;
- correlazione di forze.

Ad analoghe considerazioni si prestano i programmi NBC.

Il programma nucleare iracheno sarebbe stato impensabile senza il massiccio apporto di uomini e tecnologie dai paesi nuclearmente più avanzati e rivela uno sforzo tecnologico su linee multiple di sviluppo. Tuttavia i maggiori successi sono stati ottenuti con l'approccio ormai desueto dei calutroni.

Esso conferma ancora una volta che la sofisticazione tecnologica di per sé non è più un parametro valido per controllare la diffusione di tecnologie, ma va inevitabilmente associato alla valutazione della capacità di assorbimento tecnologico del paese proliferante.

Gli stessi programmi chimici rappresentano sfide tecnologiche molto più risolvibili dei programmi nucleari o batteriologici per un paese del TM. Un relativo collo di bottiglia è per i paesi proliferanti rappresentato dai sistemi di confezione degli agenti nelle armi stesse. Qui le tecnologie dei detonatori sono ancora abbastanza limitate.

I medesimi problemi, ma con ordini di grandezza maggiori, sono presenti nei programmi per armi biologiche.

In conclusione, la fornitura di armi più o meno indiscriminata all'Iraq non ha creato particolari problemi alle forze alleate, ad eccezione di quei casi dove c'era una corrispondenza tra tecnologie acquisite e cultura tecno-operativa locale.

Sotto il profilo politico generale, quello che poi condiziona profondamente tutto l'approccio degli organi multinazionali di lotta alla proliferazione, l'impronta dominante è il potenziale dissidio tra nazioni sviluppate e nazioni che, per quanto sviluppate in molti loro indicatori fondamentali, non sentono di rientrare nel novero delle nazioni di prima grandezza, nemmeno come comprimarie. Questo dissidio profondo richiede una diversa visione politica globale, visto il fallimento del «nuovo ordine mondiale» così come impostato finora. Il prezzo di questo vuoto di visione politica può realisticamente essere un decennio di guerre sulla frontiera tra stati sviluppati e stati marginali, ma non impotenti.

Il COCOM è stato il primo organismo a risentire seccamente dei contraccolpi della fine della Guerra Fredda.

Esso era focalizzato soprattutto sulla minaccia sovietica e quella dei suoi alleati, con la Cina nel ruolo di rischio collaterale. Il primo aprile 1994 il COCOM è sparito per essere sostituito da un regime i cui contorni nel marzo 1995 sono piuttosto incerti per via delle rivalità d'interesse commerciale tra USA e maggiori paesi UE.

Il Gruppo Australia conosce invece un indubbio successo, nonostante diversi paesi lo considerino sospettosamente come un mezzo per mantenere uno squilibrio a loro danno nelle tecnologie legate al settore chimico e biologico. Tuttavia all'interno dello stesso gruppo si sottolinea che non è una barriera o un freno alla proliferazione, ma solo un sistema assai efficace per rallentarla.

Lo stesso successo conosce l'MTCR per il fatto che senza la sua azione probabilmente molti paesi avrebbero completato i propri programmi di ricerca nel settore ed oggi sarebbero in grado di lanciare vettori a lungo raggio. Se fosse stato stipulato prima, forse avrebbe potuto impedire le grandi vendite sovietiche di missili balistici a corto raggio.

Oggi il problema maggiore è l'equilibrio al suo interno tra nazioni tecnologicamente e politicamente forti e quelle deboli, nonché la ricerca di mezzi per rendere sempre più efficace l'azione di contrasto alla proliferazione.

Problemi ben più spinosi presenta il futuro del regime di non-proliferazione nel suo complesso, legato come è a fattori disomogenei ed interrelati.

Il negoziato sul CTBT è considerato di grande importanza dai NNA, mentre le potenze nucleari sono divise tra di loro anche se non rigide nel respingerlo.

I messicani vogliono un'estensione di 5 anni rinnovabile solo se c'è CTBT e la loro posizione sarà fortemente condizionante.

Il negoziato stesso intorno alla revisione ed all'estensione dell'NPT corre gravi problemi per le posizioni a rischio assunte dal Messico ed altri NNA. Soprattutto l'estensione indefinita è ostaggio del consenso proprio dei paesi di quel tipo.

Se si dovesse arrivare ad una estensione di soli 5 anni, il TNP cesserà di essere un fattore di rilievo e si correrà al riarmo nucleare, dando alle nazioni come le due Coree, Iraq, India, Pakistan, Israele un

chiaro segnale di aver compiuto una corretta scelta politica a perseguire un programma nucleare militare.

Se collassa l'NPT, le FSS collassano totalmente in tutto il Medio Oriente, nel Sud Africa ed in Giappone. Si giunge cioè ad una situazione pre-TNP, ma con una cinquantina di stati capaci di fare la bomba, non una dozzina come allora.

5.2.2 *Il livello nazionale*

I primi problemi incontrati sono quelli sollevati dai due casi sub-iudice Luchaire e BNL.

Il primo ruota intorno all'interpretazione se le leggi concernenti i trasferimenti di armi e precedenti alla 185 appuntassero le loro attenzioni soltanto su una situazione di terrorismo interno, nella quale bisognava bloccare gli approvvigionamenti di armi interni ed esteri alle cellule terroristiche, oppure se avessero una logica estensione anche verso le esportazioni.

Un altro aspetto di rilievo è il ruolo dei comitati speciali. Nel corso della loro storia essi sono stati usati prevalentemente per evitare al livello decisionale politico decisioni e responsabilità impegnative e scomode. La loro segretezza era dovuta sostanzialmente all'impossibilità in piena Guerra Fredda di ammettere il legame con il COCOM e alla mancanza di trasparenza ritenuta opportuna dai vertici politici ed industriali.

Verso la fine della Guerra Fredda (1986), il decreto Formica cambia i problemi, ma non li risolve. I comitati da organi consultivi diventano organi istruttori, scaricando dalla responsabilità istruttoria le amministrazioni deputate.

Le nuove leggi 185 e 222 restituiscono ai comitati la loro vera veste consultiva, ma mentre nella 185 esiste lo UAMA con personale distaccato in grado di svolgere un'istruttoria completa, per quel che si può capire nella futura applicazione della 222 la presenza di personale distaccato al Mincom è inspiegabilmente non è affatto prevista per la fase istruttoria.

Nella 185 c'era la possibilità di chiedere un parere al CIRD per transazioni di particolare rilevanza politica, mentre nella 222 si poteva solo

richiedere al medesimo comitato consultivo un parere su un delicato caso politico.

Infine il caso Luchaire pone dei precisi interrogativi sul ruolo delle OIS sia all'interno dei comitati che sulla loro funzione nella repressione dei traffici illeciti. Una parziale risposta a queste domande è data dalla funzione stessa dei nuovi comitati. Il resto è legato alla riforma dei servizi segreti medesimi.

Tanto il caso Luchaire quanto quello BNL fanno vedere qual è l'importanza del sistema bancario nelle transazioni illegali di armi e tecnologie.

Questo sistema è intrinsecamente opaco perché retto da un insieme di disposizioni interne tese esclusivamente a tutelare l'immagine dell'istituto ed a proteggerlo da situazioni a rischio che si potrebbero tradurre in perdite economiche.

La collaborazione con le autorità inquirenti è ovviamente piena e totale, ma la policy bancaria sarà sempre tesa a limitare le responsabilità a singoli individui coinvolti in operazioni illecite, una volta che il magistrato abbia superato tutti gli sbarramenti contabili e operativi normalmente predisposti per coprire un'operazione e rafforzati dal salto di qualità permesso dall'informatizzazione.

Non è dunque possibile accertare le responsabilità delle banche a meno che non sia lo stesso istituto ad avviare delle indagini interne, a riprova che l'operazione non è risultata soddisfacente per i propri canoni operativi.

Questo insieme di fattori appare rendere sostanzialmente poco utile ai fini di un controllo efficace la lista delle transazioni bancarie pubblicata dal rapporto annuale nazionale sulle operazioni di import, export e transito di armamenti.

Inoltre è altrettanto illusorio immaginare che si possa esercitare un controllo preventivo con o senza la collaborazione delle banche per evitare operazioni illecite. Le esperienze delle leggi antiriciclaggio, soprattutto in determinati istituti di credito sono state riconosciute come deludenti.

Ancora più difficile è l'esercizio di un controllo quando le operazioni abbiano effettivamente ricevuto importanti coperture politiche.

In questa evenienza è il servizio ispettivo della banca ad assumere

il ruolo di struttura esecutiva nella gestione della crisi. Non solo esso svolge la funzione ordinaria di polizia interna, ma genera dei team incaricati di una precisa valutazione dei danni e di una oculata espunzione di documenti.

Anche le nuove leggi non mancano di presentare alcuni problemi squisitamente giuridici. La 185/1990 solleva tre questioni per quanto riguarda la sua compatibilità con obblighi internazionali vigenti a carico dell'Italia.

Anzitutto si deve esaminare se ed in che misura sia possibile disciplinare determinate attività rilevanti intraprese all'estero da soggetti stranieri.

Secondo, qual è il valore da attribuire all'end user certificate? Come valutare giuridicamente l'eventuale comportamento della controparte che, violando una dichiarazione scritta, decida di riesportare del materiale senza specifica autorizzazione?

Terzo, accertato che lo stato che riesporti senza autorizzazione italiana pone in essere un illecito sul piano internazionale, esiste sì può chiedere un risarcimento?

Ulteriori questioni sorgono nella concreta applicazione della legge.

L'end user certificate oltre a poter essere falsificato, potrebbe essere rilasciato da autorità di livello non adeguato. Inoltre la sua utilità è limitata al caso in cui sia possibile adottare contromisure contro lo stato inadempiente.

L'esperienza conferma che solo controlli doganali assai scrupolosi scoraggiano le violazioni. Si è ripetutamente posto il problema di come migliorare la qualità e l'efficienza dei nostri servizi di polizia di frontiera.

La possibilità di esportare beni che non rientrano nelle liste di cui al Decreto del Ministro della Difesa del settembre 1991, ma che successivamente possono essere assemblati e diventare prodotti di armamento continua a sussistere e richiede un'attenzione particolare per prevenire elusioni.

Problemi politici possono esserci quando vengano autorizzate tratte ed esportazioni incompatibili con i principi ispiratori della legge.

Le valutazioni sulla legge 222 non possono essere ancora che provvisorie, ma non impossibili.

Anche la 222 si pone il problema di prevenire la eventuale successiva riesportazione dei beni ad alto contenuto tecnologico, ma ciò avviene in termini differenti dalla 185 e decisamente meno impegnativi.

La normativa non disciplina le importazioni.

Il transito viene disciplinato in termini identici all'esportazione. Il regime del transito di materiale bellico è meno rigido rispetto al regime del transito di beni ad alto contenuto tecnologico.

La legge non pone, per come è formulata, restrizioni particolari quanto ai soggetti beneficiari delle esportazioni, mentre la 185 limita la possibilità di esportare armi esclusivamente a determinate categorie di soggetti.

La possibilità che il Ministro del Commercio con l'estero condizioni il rilascio dell'autorizzazione «ad ispezioni da effettuare presso la sede dell'importatore che vi abbia preventivamente consentito», solleva seri problemi. Chi ispezionerà? Se sembra pacifico che tali controlli devono essere svolti da funzionari italiani, ciò non contrasta con la sovranità dello stato territoriale?

Sul fronte degli operatori la lista dei problemi è alquanto lunga già per una legge rodada come la 185. Riassumendo:

1) non sono previste procedure semplificate per la movimentazione di materiali facenti parte di programmi internazionali di R/S e produzione;

2) non è stata prevista una istruttoria semplificata per la temporanea importazione e riesportazione per manutenzione;

3) è praticamente impossibile (o assai difficile) costituire magazzini di ricambi all'estero per la fornitura rapida dei pezzi richiesti;

4) attualmente esiste ancora l'obbligo per esportazioni e importazioni di un avviso al prefetto;

5) il dispositivo dell'obbligo di ricevere l'autorizzazione alle trattative contrattuali è macchinoso per i casi di import e riesportazione di pezzi di ricambio o per i casi di partecipazione alle mostre internazionali;

6) il periodo di 60 giorni concesso all'amministrazione per bloccare o condizionare una trattativa contrattuale (art. 9) è troppo breve;

7) nel complesso la legge non legalizza, ma soffoca il commercio di armi. Un grosso ostacolo è la combinazione dell'accentramento nelle

mani del ministro degli Esteri del potere di firma di tutte le licenze di autorizzazione con la discrezionalità praticamente assoluta degli uffici MAE Polarmi e UAMA sulla decisione dell'atteggiamento di cautela da tenere nei confronti di alcuni paesi;

8) molti paesi non hanno la formulazione analogica «prevalente uso militare», essi hanno invece il concetto ingegneristico preciso di «appositamente progettato»;

9) persiste l'impossibilità di inviare da stato a stato materiale in zona di guerra perché non sono esportazioni temporanee e perché quelle da stato a stato possono avvenire solo con un accordo internazionale;

10) con l'unificazione del mercato europeo, emerge con maggior evidenza la necessità di un coordinamento delle politiche di export. Se oggi è ancora un discorso prematuro, resta il problema del significato del CI con i paesi amici. Finora resta la politica di ottenere una garanzia cartacea di priorità decisionale della nazione esportatrice in merito all'esportazione e riesportazione di materiali nazionali da parte di nazioni terze;

11) ci sono troppi passaggi decisionali dove un atteggiamento negativo può causare ritardi sino a rendere inefficace la concessione stessa della licenza;

12) i tempi del concerto interministeriale sono troppo lunghi;

13) se il coordinamento tra enti è buono, esso è troppo lento. Mancano: una rete informatica (CIN), una banca dati comune, l'istituzione di controlli elettronici sulla documentazione e soprattutto l'armonizzazione delle procedure con gli altri paesi CEE;

14) per controlli sul campo efficaci bisogna migliorare le capacità tecnologiche delle dogane;

15) contro la coriandolizzazione, riconosciuta un male sempre possibile, esiste il consenso che solo l'azione dei servizi costituisca una efficace contromisura;

16) non esiste consenso sull'utilità di pubblicare blacklists o di mantenere almeno a livello ufficiale la tradizionale politica «erga omnes». È invece chiaro che non sempre i cambiamenti di valutazione politica sui potenziali paesi clienti vengono fatti circolare tempestivamente tra i dicasteri interessati;

17) se la legge italiana si inserisce senza sforzo nelle iniziative ONU e UE in materia di controllo sugli export, essa manca della necessaria armonizzazione politica in sede UE per non penalizzare inutilmente le ditte.

Una serie di problemi si profilano anche nel settore degli export di hi-tech, nonostante la legge da un buon anno non sia ancora pienamente vigente. Essi sono:

A) l'opportunità di mantenere due distinti regimi e due liste, gestiti da un unico organismo o meno;

B) le citazioni della 185 con particolare riferimento alla «non proliferazione di tecnologie di interesse militare» o al richiamo ai principi della legge 185 perché tendono ad accomunare regimi che invece a livello UE si sviluppano come separati;

C) al momento di scrivere giacciono ancora davanti al CISD (nel frattempo cancellato nel dicembre 1993 dal decreto collegato alla Finanziaria 94) i quesiti sul problema dell'utilizzo militare di materiali civili;

D) l'aspetto istruttorio è poco definito;

E) l'aspetto del controllo è sbilanciato rispetto a quello istruttorio. In definitiva il controllo è sin troppo presente, dato che il controllo fisico dell'arrivo delle merci è previsto, anche se su questo punto vi sono sostanziali divergenze di opinione;

F) il rinvio di una pratica delicata al comitato consultivo per un secondo parere è anche esso un punto disputato tra chi sostiene che è una prassi negativa e contraddittoria e chi no;

G) il comitato consultivo è ridondante, perché se la pratica è stata istruita, e dunque controllata dal Mincomes, dovrebbe andare direttamente alla firma del ministro;

H) le relazione annuale, sul modello di quella della 185, è a livello internazionale un atto unilaterale inopportuno che favorisce soltanto i concorrenti;

I) con l'unificazione del mercato UE, se restano intatte le normative verso paesi extra-comunitari, meno chiara è la situazione intracomunitaria riguardo al regolamento UE sul dual use. Già il regolamento è considerato carente e le disarmonie di fatto tra i membri della UE fanno il resto (p.e. Portogallo, Grecia, Francia);

J) l'esperienza dei sequestri degli ultimi tre anni dimostra che:

- ci vuole l'applicazione di clausola catch all, con procedure di risarcimento adeguate;
- si spreca una notevole quantità di energie per controllare tutti i flussi e non le destinazioni finali;
- i controlli cartolari non bastano, ci vogliono quelli in dogana;
- la visione e l'azione dei servizi non deve più essere limitata alle immediate aree geografiche, ma comprendere tutte le connessioni globali delle proliferazioni d'interesse;
- i servizi devono avvalersi delle più moderne forme di raccolta ed analisi delle fonti aperte in modo da concentrare la loro azione occulta su bersagli paganti già individuati ed in un quadro già chiarificato;
- i tempi del concerto interministeriale sono troppo lenti ed anche la nuova lista dovrà essere rapidamente aggiornata;
- le dogane sono assolutamente incapaci di svolgere una loro azione di controllo autonoma e tutt'ora hanno bisogno di essere attivate da una segnalazione del SISMI o della GdF;
- le dogane potrebbero sin da ora svolgere almeno delle visite fiscali più frequenti, visto che non hanno alcuna qualifica tecnica per l'ispezione dei carichi;
- l'individuazione pubblica dei paesi proliferatori e dei loro programmi è una misura essenziale;

K) i controlli bancari preventivi sono ritenuti generalmente un aggravio economico ed investigativo, mentre quelli mirati su operazioni veramente sospette sono considerati utili. Non esistono idee su come migliorare i controlli bancari;

L) il coordinamento fra i vari enti è considerato del tutto insoddisfacente perché già all'interno dello stesso ministero manca la capacità di dialogo fra le varie direzioni generali e spesso le competenze sono frammentate. Manca ovviamente una rete informatica e l'attività di polizie speciali come la Guardia di Finanza è nettamente inferiore nella lotta alla proliferazione di quanto sarebbe logico;

M) i controlli sul campo scattano solo in un caso su 10.000, ma solo su forte sospetto o su denuncia, perché manca la preparazione tecnologica;

N) non sembrano esservi soluzioni per il problema degli export immateriali;

O) l'*erga omnes*, pur restando un problema di mentalità politica, si prevede meno acuto nello sviluppo della legislazione sulle alte tecnologie;

P) l'Italia non è ancora sempre sufficientemente ben rappresentata nei consessi internazionali e manca di una politica estera di profilo adeguato anche in questo settore, con gravi ripercussioni commerciali.

5.3 *Possibili soluzioni*

5.3.1 *Policy internazionale*

COCOM

La prima risposta concreta alla crisi del COCOM è stata la creazione del CCF con lo scopo di allargare la rosa dei paesi in qualche modo partecipi di un nuovo ordinamento e di un patrimonio tecnologico comune. Tuttavia questa misura non è bastata a reggere il passo con avvenimenti politici più rapidi. Il COCOM, così come è stato conosciuto sino a tutto il 1993 è terminato il primo aprile 1994.

Il COCOM, o il suo regime successore, ha qualche possibilità di riottenere un ruolo di spicco solo se gli USA lo fanno uscire dall'ormai limitato orizzonte di strumento di assicurazione contro la Russia o la Cina, inserendolo invece in una più vasta politica di ordine mondiale concertato multilateralmente. Il COCOM potrebbe trasformarsi in uno strumento di creazione di misure di trasparenza e confidenza tecnologica nell'ambito delle politiche ONU per il controllo degli armamenti. Ciò richiede il passaggio radicale da una politica più o meno unilaterale di controllo delle fuoriuscite di tecnologia ad una di scambio abbastanza dettagliato di informazioni e successivamente di verifiche sui rispettivi livelli tecnologici in campo militare.

Se questa è una delle prospettive future da esplorare l'Italia deve affrontare subito dei problemi pressanti. La fine del COCOM ha, come precedentemente esposto, portato alla spaccatura tra Gran Bretagna e Francia da un lato ed USA dall'altro sulla questione di fondo della discrezionalità nazionale delle esportazioni di armamenti.

Anche per la lista dei prodotti dual use si sono ripetute le contrapposizioni tra fautori della notifica preventiva delle licenze verso paesi particolarmente a rischio e fautori della notifica a posteriori.

La crisi nazionale rende particolarmente difficile assumere una posizione con un profilo adeguato, ma è necessario quanto meno sgombrare il campo da riflessi condizionati tipici della Guerra Fredda. Non esistono più nemici comuni inequivocabilmente identificabili, né leadership indiscutibili tanto meno nel campo della concorrenza commerciale. L'industria della difesa e del hi-tech nazionale non può assolutamente sperare di sopravvivere se le sue già scarse capacità di export e penetrazione sono vincolate da veti esterni, a loro volta frutto più di lobbies che di necessità strategiche reali.

La posizione attuale di negoziare un compromesso può essere facilmente destinata a tramontare se i principali partner non sono disposti a recedere dalle loro posizioni, per cui è opportuno preparare una posizione in linea con i più forti partner europei, quelli con i quali sotto il profilo industriale degli armamenti siamo maggiormente legati.

Per il hi-tech non possono che valere i principi del libero mercato e della reciprocità tra i partner e della non-proliferazione NBC e missilistica verso i paesi che continuano programmi di non-proliferazione. Al di là di questo ogni altra posizione non è che un tentativo di distorsione del mercato a favore del più forte.

Gruppo Australia

Esistono e si possono valutare altre opzioni per la costituzione di un'efficace barriera alla proliferazione chimica. Una di esse potrebbe essere quella di sostituire i componenti di base per uso industriale, impiegabili anche per la costruzione delle armi chimiche. Lo svantaggio di questa opzione risiede nei costi della stessa. Oltre ad un adeguamento tecnologico degli impianti di produzione, bisognerebbe innalzare sensibilmente i costi dei prodotti finali con sensibili ripercussioni sui mercati di questo tipo.

In conclusione un regime più stretto di controllo sulla produzione di agenti chimici dipende dalla ratifica della Chemical Weapons Convention, che potrebbe produrre effetti assai più pervasivi di quanto non abbia fatto e possa fare il gruppo Australia.

In ogni caso la CWC non sarebbe stata un successo senza il lavoro fatto dal gruppo Australia.

Data la situazione strategica nel Mediterraneo e nel Medio Oriente l'Italia ha un preciso interesse di sicurezza nel favorire la continuazione di questo esercizio e nel convincere gli stati arabi a ratificare la CWC.

È invece essenziale per l'interesse commerciale nazionale, senza inficiare la sicurezza, eliminare dalle liste un precursore che tale non è, ma di cui siamo grandi produttori.

MTCR

Per l'MTCR non sono mancate proposte interessanti come quella di trasformare il trattato INF in un trattato internazionale per ridurre il numero ed il tipo di missili esistenti in tutto il mondo.

Ma soprattutto quello di cui ha bisogno l'MTCR è un'organizzazione ufficiale, uno staff e delle procedure standard con cui controllare e risolvere i casi più controversi di trasferimenti di tecnologie. Queste procedure dovrebbero idealmente stabilire e verificare se le tecnologie o componenti critici possano essere trasferiti a progetti missilistici di qualunque tipo.

Il problema maggiore di questa proposta è che molti paesi non vogliono delegare la propria sovranità sull'export di materiali critici ad un ente sovranazionale, che sia in grado di controllare e verificare i meccanismi dell'export stesso e che abbia delle leve con le quali poter reprimere eventuali irregolarità.

Un'altra via è quella di spingere alla collaborazione i paesi non aderenti e in odore di proliferazione incentivando i ritorni economici e/o militari tramite l'assistenza militare, lo sviluppo o la vendita di sistemi antimissile.

La riduzione unilaterale non pare invece un sistema credibile per impedire la proliferazione.

Idealmente il regime potrebbe includere anche i sistemi d'arma stand-off, le bombe intelligenti, le munizioni guidate di precisione e, al limite, anche gli aerei da strike. Tuttavia sotto il profilo pratico l'onere dei controlli e la complessità dei problemi politici connessi è superiore ai possibili benefici.

Le ultime riunioni dell'MTCR hanno fatto emergere due tendenze

riguardo l'apertura di questo foro ad altri paesi. Una è quella di congelare il numero dei partecipanti e di ammettere nuovi membri solo dopo una scelta oculata. L'altra, appoggiata dall'Italia, è di rendere più aperto l'esercizio diplomatico cercando nuove adesioni.

Data la situazione strategica nel Mediterraneo e nel Medio Oriente l'Italia ha un preciso interesse di sicurezza nel favorire la continuazione efficace anche di questo esercizio.

La battaglia immediata che l'Italia deve ingaggiare è quella di opporsi recisamente a parametri di definizione del rapporto peso/gittata che siano equivoci e soggetti all'arbitrio di potenza più forti. Lo stesso vale per ogni tentativo che minacci i progetti di esportazione di piccoli vettori nel campo spaziale.

Infine in campo comunitario deve essere perseguita una decisa politica di riconduzione della Francia al generale interesse comunitario nel settore delle liste e della clausola catch-all.

Regime nucleare

Le strade negoziali in cui l'Italia deve farsi direttamente o indirettamente parte attiva sono:

- 1) tutti gli stati interessati alla sopravvivenza a lungo del trattato si devono consultare con i fautori e gli oppositori dell'estensione indefinita, in modo da forzare i NNA oppositori ad agire insieme in un fronte comune;
- 2) premere sugli US perché acceleri i lavori per la preparazione del CTBT con un mandato alla CD (Conference on Disarmament) a Ginevra;
- 3) esercitare pressioni sulla Corea del Nord e su Israele (quest'ultimo stato ha problemi di obsolescenza con il reattore di Dimona, utilizzato nel programma nucleare);
- 4) gli stati nucleari devono pubblicizzare i progressi compiuti in materia di disarmo, mentre quelli non nucleari devono provare a fare gli intermediari tra i paesi del TM ed i paesi nuclearmente armati;
- 5) partecipare a decise pressioni politiche ed economiche sul Messico perché riveda la sua posizione fonte di serie complicazioni per l'estensione e la sopravvivenza stessa del regime;
- 6) opporsi ad una estensione del TNP di 5 anni;
- 7) mantenere il principio di negoziare per un'estensione indefinita. Il

concetto si può mantenere anche come bargaining chip, ma anche prepararsi per alternative possibili tra cui quelle dei paesi che vogliono un'estensione, ma a determinate condizioni;

- 8) premere per ottenere prima l'estensione e poi la revisione del TNP, oppure per lavorare in due comitati distinti per la revisione e per l'estensione, in modo da limitare al massimo i potenziali reciproci effetti negativi.

Parallelamente ai lavori della conferenza di preparazione all'estensione del TNP corrono le discussioni presso l'Assemblea Generale dell'ONU sul medesimo tema. Il segretario generale dell'ONU Boutros Ghali ha fortemente sponsorizzato il TNP, ma nell'ONU non ci sono solo i due gruppi formati de facto nella conferenza di preparazione (a favore dell'estensione o dell'estensione condizionata) bensì un terzo gruppo. India, Cuba, Malesia, Pakistan assumono una posizione per distruggere, emendare o rimpiazzare il TNP con una sorta di trattato universale di disarmo nucleare. La situazione nell'Assemblea Generale è di focalizzarsi sul secondo gruppo (estensione condizionata) per prevenire passaggi al terzo gruppo e per favorire passaggi al primo gruppo.

L'Italia ha un forte interesse ad appoggiare questo sviluppo.

Nel campo dell'integrazione delle legislazioni UE in materia, l'Italia deve agire per applicare efficacemente la clausola catch-all e per iniziare l'armonizzazione almeno dei minimi delle pene da applicare ai trasgressori delle leggi di export.

Infine l'Italia è per motivi politici ed economici interessata a tutte le politiche di raccordo ed efficienza tra IAEA ed Euratom nel settore delle verifiche.

5.3.2 *Provvedimenti interni*

Servizi segreti

La riforma dei servizi, possibilmente eliminando dualismi inutili, è un punto importante nella lotta ai traffici clandestini ed alla proliferazione.

Occorre evitare nella delicata fase di transizione il doppio rischio di disperdere competenze esistenti e comprovate e quello di riciclare in settori di avanguardia personale ridondante. Inoltre il reclutamento e le relazioni con l'esterno vanno decisamente svecchiate.

I servizi devono avvalersi delle più moderne forme di raccolta ed analisi delle fonti aperte in modo da concentrare la loro azione occulta su bersagli paganti già individuati ed in un quadro chiarificato.

La difficile situazione parlamentare delineatasi a partire dal dicembre 1993 ha sconsigliato di mettere mano a progetti di riforma, i quali, dietro un unanimità formale, non riformavano gran che ed hanno prodotto la dipartita anticipata di un gran numero di agenti che temevano di perdere la pensione maturata.

L'agenda governativa per il 1995-1996 deve prevedere una riforma che riduca drasticamente il gran numero dei servizi informativi presenti in Italia, come testimoniato dalla riunione al Quirinale dove partecipavano ben 16 rappresentanti di altrettanti organismi, spesso frutto di interessi politico-corporativi.

Il servizio di intelligence ristrutturato deve continuare a rimanere alle dipendenze della Presidenza del Consiglio, deve essere formato da personale che appartenga dopo il reclutamento solo al ruolo della Presidenza del Consiglio e non deve prevedere una branca i cui compiti sono un evidente duplicato delle funzioni di polizia, fatte salve le necessità di lotta a mafia e terrorismo.

Banche

Ben più spinosi sono i controlli sulle banche. Le ipotesi per migliorare la situazione sono sostanzialmente due: una cooperativa ed una intrusiva.

Quella cooperativa può vedere un ciclo di seminari organizzati dai ministeri Difesa, Esteri, Commercio con l'Estero, Interni, d'intesa con i competenti organi della Presidenza del Consiglio per sensibilizzare i funzionari delle filiali e quelli competenti per le operazioni di commercio estero. Questi seminari potrebbero essere annuali in modo da coinvolgere gradualmente il maggior numero di istituti di credito, i quali costituiscono in definitiva un anello debole della catena proliferativa in quanto molto sensibili alle ripercussioni sulla loro immagine commerciale. Una analoga azione di sensibilizzazione va condotta, sull'esempio americano, anche nei confronti dei responsabili politici.

Contemporaneamente si può studiare d'intesa con Bankitalia un codice di condotta per la prevenzione di transazioni illegali.

L'ipotesi intrusiva prevede l'attivazione di un organo di controllo estraneo alle banche e collegato ai servizi segreti, in grado di operare dei controlli sui paesi a rischio.

Legge 185

L'ipotesi adombrata nella legge di perseguire anche cittadini stranieri può sfruttare spazi nella prassi internazionale prima inimmaginabili.

Se sino a pochi decenni orsono la prassi degli stati era assai rigida in proposito, negandosi la legittimità di qualsiasi attività giurisdizionale avente riflessi extraterritoriali, negli ultimi decenni si è assistito ad una precisa tendenza degli stati ad estendere la giurisdizione nazionale anche per reati commessi al di fuori del territorio nazionale sempreché siano ravvisabili alcuni elementi di collegamento che possano giustificare tale estensione della giurisdizione.

Nel caso della 185 tali elementi di collegamento possono esservi, almeno in linea generale.

Nella delicata questione della prevenzione delle triangolazioni va esaminata la valenza della responsabilità internazionale dello stato che rilascia un end user certificate.

Sintetizzando i risultati cui è giunta la migliore dottrina internazionalista e considerando con la dovuta attenzione la prassi più recente (significativo viene considerato generalmente il parere del 1974 della Corte internazionale di Giustizia nell'Affare degli Esperimenti nucleari), si può concludere affermando che probabilmente il rapporto tra stato esportatore (Italia) e stato importatore delle armi possa essere qualificato, tecnicamente, come un accordo stipulato in forma semplificata.

Ne consegue che l'eventuale inosservanza di quanto affermato nel certificato di uso finale e, cioè, l'eventuale esportazione non autorizzata, è da configurarsi come un illecito internazionale vero e proprio posto in essere dallo Stato in questione. L'Italia, in una simile fattispecie, potrà pertanto attivare tutti i meccanismi internazionali utili perché lo stato in questione ponga termine all'illecito e risarcisca il governo italiano dell'eventuale danno causato.

Purtroppo resta invece il problema della rivalsa di un'industria italiana su uno stato inadempiente che abbia riesportato illegalmente merci fornite dalla ditta.

Se l'impresa italiana che a seguito di ciò ha subito la sanzione della cancellazione dal Registro nazionale intende citare, per il risarcimento dei danni sofferti da tale cancellazione, il contraente straniero, la norma consuetudinaria resta ancora in gran parte valida e permette allo stato di avvalersi dall'esenzione dalla giurisdizione dei tribunali nazionali.

A livello più strettamente politico è ormai assodato che esiste una perversa combinazione fra massima restrizione burocratica (superiore a quella di molti paesi occidentali) e massimo accentramento decisionale politico nel CISD (e probabilmente anche nei suoi organismi successivi), la cui agilità e incisività decisionale è, ad esempio, scarsa rispetto agli omologhi organismi politici francesi. Una simile situazione favorisce l'estromissione dell'Italia dai mercati di armamenti e di conseguenza, come dimostra il bando all'industria nucleare messo in atto, comporta il minor peso politico di Roma negli accordi di armonizzazione delle politiche di export.

Per converso precedenti come quello dell'autorizzazione alla prosecuzione delle trattative contrattuali con l'Iran decisa sulla base di una delibera del CISD del 26 giugno 1991, rischiano, se non adeguatamente motivati, di minare la credibilità della legge stessa con tutto quanto ciò comporta.

In questo senso l'obbligo codificato nell'art. 5 della 185 di presentare con cadenza annuale al parlamento una «Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento», risulta quanto mai importante perché consente comunque di ridurre il rischio di eccessive deviazioni dalla legge stessa. A tutto il luglio 1993 questo obbligo era stato inspiegabilmente disatteso dal governo e altrettanto incomprensibilmente non ricordato dalle commissioni parlamentari competenti. Solo nel settembre 1993 la relazione è stata fatta circolare, ma non è servita da punto di partenza per un dibattito sulle carenze della legge e dell'export italiano.

Problemi degli operatori

Le possibili soluzioni vengono indicate con lo stesso numero o lettera con cui sono state precedentemente esposti i relativi problemi.

1) La legge 185 non lascia molto spazio per la concessione di autorizzazioni-quadro per l'impecc connesso a programmi di R/S in contesti multinazionali.

Si possono istituire corsie preferenziali a livello amministrativo, assegnando priorità massima nel disbrigo di tali pratiche ed emanando un'apposita delibera del CISD od organismi successori.

Altrimenti questo è uno dei pochi casi in cui la modifica formale della legge è pagante rispetto allo sforzo per ottenerla.

2) La legge introduce norme specifiche per la temporanea importazione e successiva riesportazione di materiali già esportati ed inviati in Italia per manutenzione.

Merita precisare che per la temporanea importazione di parti di ricambio o di singole componenti non aventi utilizzo autonomo non sembra si debba applicare la 185. Ciò è ricavabile dall'art. 2, par. 4 (a) che prevede l'applicazione della 185 anche alla movimentazione di parti di ricambio, ma solo ove si tratti di esportazione.

Quindi è deducibile che l'importazione per manutenzione delle suddette parti di ricambio o componenti non sia disciplinata dalla 185.

Per la momentanea importazione e riesportazione di materiali di armamento per riparazione o manutenzione, l'art. 9, par. 5 (b) dispone che essi siano soggetti al solo nulla osta della Difesa. È pertanto una procedura semplificata che dovrebbe almeno in teoria consentire autorizzazioni più rapide.

Per manutenzioni all'estero compiute da ditte italiane fornitrici dei materiali di armamento, qualora esse non siano state contestualmente autorizzate insieme al trasferimento dei materiali, esse sono soggette esclusivamente al nulla osta della Difesa, sentiti MAE e MI (art. 2 par. 6). Anche questa è già una procedura semplificata.

3) Per facilitare la costituzione di magazzini di ricambi all'estero, bisogna intervenire essenzialmente sulla revisione della lista di cui all'art. 2, par. 3, stilata dalla Difesa. Si può immaginare che la lista escluda dalla procedura ordinaria di autorizzazione le parti di ricambio di cui sia dimostrabile che non possano essere usate singolarmente e che servano effettivamente a riparazioni concernenti una precedente fornitura.

La norma codificata all'art. 2, par. 4 (a) deve essere letta in connessione con l'art. 9, par. 3 (a). Anche se le due norme sembrano apparentemente in contrasto, è affermare che la prima si applichi a ricambi forniti al di fuori di un precedente contratto, mentre la seconda comprenda i ricambi connessi a merci che hanno precedentemente ottenuto autorizzazione all'esportazione.

Se questa lettura è corretta, si suggerisce che la richiesta di costituzione di un magazzino di ricambi all'estero venga effettuata insieme alla richiesta principale di autorizzazione all'export del materiale cui si riferiscono i ricambi, offrendo così le adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali in magazzino (come richiesto da art. 1, par. 5).

Infine va segnalata l'esistenza di una disciplina speciale per i ricambi giusta la delibera CISD del 12/12/1991. Essa impedisce esportazioni verso aree di tensione e/o latente conflittualità, tranne che per le parti di ricambio.

4) Il perdurante obbligo di avviso al prefetto nella movimentazione di armamenti sul suolo nazionale non comporta oneri eccessivi né di tempo, né finanziari per le ditte. La modifica di tali disposizioni richiederebbe invece sforzi ben maggiori.

5) Per quello che riguarda l'importazione di ricambi si rinvia al precedente punto 2).

Per l'importazione ai fini di mostre internazionali in Italia la procedura prevista è quella semplificata dell'art. 1 par. 8 (e), che consente l'import su autorizzazione del MI su nulla osta della Difesa. Se anche questa procedura fosse troppo complessa sarebbe inevitabile una modifica formale della legge, ma in raffronto alla scarsa attività fieristica in Italia il costo/efficacia della misura sarebbe basso.

Tra l'altro le esportazioni temporanee a fini fieristici sono codificate dall'art. 9 par. 5 (e) che prevede il solo nulla osta della Difesa per export ed import di materiali d'armamento ai fini di esibizioni, mostre tecniche ...». Norma apparentemente in contrasto con il citato art. 1 par. 8 (e).

6) Il ministero Difesa è il principale competente per fornire il parere al MAE per l'autorizzazione alla trattativa contrattuale (art. 9, commi

2 e 3) e frequentemente ha bisogno di più tempo. Sinora trascorsi i 60 giorni vale la regola del silenzio-assenso, mentre l'AD propone di estendere il periodo a 90 giorni.

Probabilmente sarebbe un ragionevole compromesso un'estensione a 75 giorni anche se la soluzione migliore è il potenziamento/efficientamento degli uffici che trattano la pratica.

Questo perché per modificare il termine di 60 giorni previsto dall'art. 9 è inevitabile procedere ad una modifica formale della legge, in quanto esiste una relazione gerarchica tra atti aventi forza di legge ed atti amministrativi (una modifica solo amministrativa, attraverso il regolamento applicativo, è quindi impossibile).

7) Oltre quanto già esposto nelle considerazioni generali sulla legge 185, è chiaro che soltanto una mutata sensibilità della classe politica, soprattutto sulla spinta della crisi occupazionale, può risolvere il problema di una più attiva politica di export di armamenti. Le iniziative di pacchetti integrati progettate da Segredifesa vanno in questa direzione ed offrono ragionevoli speranze se attuate rapidamente.

Tuttavia i cambiamenti effettuati da Polarmi e UAMA sulla decisione dell'atteggiamento di cautela da tenere verso potenziali mercati devono essere motivati come tutti gli atti dell'amministrazione pubblica e come espressamente previsto dalla stessa 185 in più luoghi. Qualora la motivazione non fosse espressamente prevista essa è comunque un obbligo giuridicamente vincolante in considerazione di un principio generale, ben codificato nella giurisprudenza amministrativa e ordinaria.

8) La definizione di armamento codificata nella 185 lascia in realtà una grande discrezionalità all'amministrazione pubblica nella valutazione del bene (cioè se è armamento o dual use). Anche se la terminologia si può prestare ad ambiguità le nuove liste di materiali di armamento e di hi-tech dovrebbero aver risolto il problema in modo da evitare indebite sovrapposizioni.

In caso di residui problemi, piuttosto che affrontare una lunga via di emendamenti è più opportuno preparare delle modifiche di policy a livello di CISD od organismi successori.

9) L'invio di armamenti verso paesi in stato di conflitto armato è possibile solo in ossequio al rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia oppure di diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere.

Altre possibilità sono offerte solo e sempre sulla base di preesistenti accordi internazionali quali:

- le esportazioni o concessioni da Stato a Stato, a fini di assistenza militare;
- il transito di materiali di armamento o di equipaggiamento per i bisogni di forze dei paesi alleati secondo la definizione della convenzione sullo Statuto delle forze della NATO.

In sostanza o l'Italia ha già sancito trattati che contemplano l'assistenza in guerra, o comunque militare, o è necessario un dibattito in parlamento per rendere vigente una deliberazione del governo.

10) Il coordinamento delle politiche di export a livello UE è un obiettivo di medio termine strettamente legato ai negoziati per la Conferenza intergovernativa del 1996 e per l'integrazione della politica di sicurezza europea. Per l'Italia è una priorità essenziale se si vuole che la sua industria non venga spazzata da concorrenti più spregiudicati.

11) I tempi nel rilascio di autorizzazioni si sono gradualmente accorciati con il graduale rodaggio di personale, strutture e procedure. Introducendo modifiche nel regolamento applicativo si potrà incidere solo parzialmente sui tempi di rilascio, perché molto dipende comunque dall'atteggiamento e dalla cooperazione dei singoli organismi.

Appare invece più opportuno e proficuo seguire l'esempio britannico nel tenere regolari seminari tra pubbliche amministrazioni e ditte per chiarire le procedure da un lato ed evidenziare i problemi dall'altro, in un'atmosfera di collaborazione e reciproco rispetto dei ruoli dei partners. Le esperienze britanniche hanno dato risultati decisamente positivi per entrambe le parti.

12) I tempi lunghi della concertazione interministeriale sono riducibili solo con un miglior funzionamento della burocrazia dello stato e soprattutto con il rispetto delle esistenti regole amministrative.

13) La rapidità del coordinamento dipende da due fattori: comunicazioni interburocratiche e mezzi di comunicazione.

Vanno perciò in primis rimosse le barriere di segreti d'ufficio tra dicasteri ed enti impegnati nel controllo delle esportazioni di armi e tecnologie. È una mentalità che richiederà il suo tempo per essere diffusa.

In secondo luogo è necessaria un'informatizzazione più spinta e più efficiente in modo da ridurre la circolazione cartacea. La realizzazione di un CIN (Circuito Informativo Nazionale), insieme ad una banca dati aperta alle amministrazioni interessate. È un obiettivo importante per il contrasto dei traffici illegali.

14) Le dogane, insieme all'azione della GdF, hanno bisogno di una riforma profonda per contribuire efficacemente ai controlli. Un'intensificazione dei normali controlli fiscali a campione sarebbe già un deterrente maggiore per i traffici clandestini di armi. Seminari di formazione del personale sono essenziali.

15) Il reclutamento dei servizi deve incrementare la quota di specialisti in grado di compiere le valutazioni opportune per evitare coriandolizzazioni di materiali d'armamento. Inoltre vanno introdotti meccanismi più snelli e trasparenti per la consultazione di specialisti esterni.

16) I cambiamenti di atteggiamento verso potenziali paesi clienti devono circolare tempestivamente tra le amministrazioni e giungere rapidamente agli operatori economici. Una politica estera di profilo adeguato ad un paese G-7 non dovrebbe avere nemmeno esitazione a pubblicare una lista di paesi embargati; giusta gli impegni internazionali assunti; tanto più che i paesi sottoposti ad embargo sanno benissimo di esserlo e possono attuare comunque ritorsioni verso gli interessi commerciali civili dell'Italia (come sino a qualche anno fa era il caso del Sud Africa che negava alle nostre ditte di concorrere con ragionevoli speranze di successo agli appalti per la metropolitana di Pretoria).

Infine vale la pena di notare che, salvo alcuni casi, la pubblicazione di una blacklist poco cambierebbe le complessive buone, cattive o inesistenti relazioni diplomatiche con quel paese. Il caso delle vendite francesi a Taiwan è stato un buon precedente di come non bisogna lasciarsi condizionare da veti incrociati, anche se poi si sono dovute

fare concessioni politiche importanti alla posizione politica di Pechino. A titolo di esempio è interessante notare quale era lo stato dei paesi embargati nel primo quarto del 1993, tenendo conto di tutti gli impegni nazionali in sede internazionale:

- Afghanistan
- Cambogia
- Cina, (EPC)
- Cuba
- Salvador
- Guatemala
- Guinea Equatoriale
- Haiti
- Indonesia
- Iran
- Iraq
- Israele
- ex-Jugoslavia, (EPC e ONU)
- Liberia
- Myanmar (o Birmania)
- Siria, (EPC)
- Somalia
- RSA, (EPC e ONU)
- Sudan
- Togo
- Zaire

17) Vale quanto esposto al punto 10.

Ancora più gravi sono i problemi che toccano la disciplina dell'export di alte tecnologie.

A) La legge 222 era inizialmente nata come il secondo capitolo della legge sull'export di armamenti. Motivazioni di politica estera (la perestrojka gorbacioviana) hanno spinto a rinviare la discussione del disegno di legge, mentre motivi politici interni hanno convinto i legislatori a fotocopiare la legge sul controllo delle esportazioni di tecnologie, affidandola però al Mincomes anziché al MAE.

La scuola di pensiero favorevole a questa divisione del lavoro ritiene che mentre l'armamento richieda una valutazione sulla sua esportabilità che è di natura esclusivamente politica, il dual use necessita una valutazione del rischio paese.

In realtà le conseguenze dell'esportazione di tecnologie, come dimostrato dall'esperienza dell'Iraq, sono ben più serie di quelle di armamento e toccano direttamente la sicurezza nazionale e la stabilità internazionale.

La prevedibile fine della pervasività del COCOM implica lo sfumare delle conseguenze commerciali connesse ai divieti di quel regime. Questo significa che il ventaglio delle tecnologie da controllare si estende piuttosto verso la fascia medio-bassa e che la priorità della protezione degli interessi commerciali recede rispetto alla decisione politica di individuare dei paesi a rischio verso i quali qualunque esportazione va verificata nel suo uso finale.

Infine bisogna, sul modello dei più avanzati partner occidentali, tener presente la multidimensionalità della sicurezza nel dopo-Guerra Fredda. La nuova sicurezza abbraccia, oltre al tradizionale settore diplomatico-militare, anche i campi commerciali, economici e culturali.

La conclusione è che, sotto il profilo politico e strategico, mentre i regimi vanno tenuti distinti, gli organismi che devono gestirli dovrebbero essere unificati oppure strettamente coordinati, cioè lavorare in sintonia.

Una prima misura utile è la creazione di gruppi omogenei di funzionari addetti all'istruttoria nella 185 e nella 222, in modo da garantire completezza, competenza e unitarietà in questa delicata fase.

Una seconda è la rivitalizzazione del CIRD od organismi successori, che ha il preciso compito di agire da sede politica unitaria per i dicasteri interessati.

B) La scelta di disciplinare in due atti normativi l'esportazione/importazione di armamenti e l'esportazione di prodotti di alta tecnologia ha creato seri problemi di coordinamento normativo.

I richiami effettuati nella 222 alla legge 185 si spiegano anche in quanto la legge 185, a differenza di quanto capitato con la 222, è stata frutto di una lunga fase di maturazione e discussione. Si è ritenuto per-

tanto di richiamare nella 222 alcuni principi solidificati nella 185 e considerati componente importante del patrimonio giuridico.

Questi richiami, pur ponendo notevoli problemi, non possono essere modificati che attraverso una procedura di modifica della 222, cosa improbabile in tempi brevi.

C) Data la situazione politica interna è probabile che il CISD od organismi successori continui ad essere decisionalmente paralizzato. È invece essenziale che la legge diventi operativa e chiara in tutte le sue parti al più presto.

D/E) In attesa del regolamento applicativo più che lo sbilanciamento formale tra fase istruttoria e fase di controllo è bene tener presente l'efficacia reale e complessiva di entrambi i momenti.

La fase istruttoria, per le motivazioni esposte al punto A), non può semplicemente limitarsi alla valutazione del rischio paese con gli strumenti disponibili solo al Mincomes. Essa deve prevedere personale distaccato presso il Mincomes da parte delle amministrazioni competenti ed interessate sul modello dello UAMA. Solo in questo modo l'istruttoria può esprimere una valutazione approfondita necessaria per una decisione che, indipendentemente dal ministro che la firmi, ha un valore eminentemente politico-strategico anche se applicata in campo commerciale.

Il controllo, prima ancora di essere fatto a destinazione (con le inevitabili problematiche internazionali sul concetto di sovranità) per le esportazioni autorizzate, va fatto efficacemente alle frontiere nazionali e grazie ad un efficace coordinamento informativo internazionale.

F/G) Il rinvio di una pratica esportativa al comitato consultivo anziché al CISD appare un residuo di una mentalità mercantilista del legislatore, frutto di pressioni economiche mirate e di interessi corporativi ministeriali piuttosto che il risultato di una riflessione tendente ad una logica catena decisionale.

È uno dei punti in cui l'emendamento della legge appare pagante.

Non appare invece ridondante la presenza di un comitato consultivo perché finora è l'unica istanza in cui vengono rappresentate sensibilità diverse da quelle di Mincomes.

H) La relazione annuale, insieme a quella presentata per la 185, andrebbe compilata con la massima completezza possibile perché è un prezioso strumento di circolazione delle informazioni a livello governativo e di controllo a livello parlamentare. Si può però armonizzarne la pubblicazione sulla scorta delle prassi degli altri partner occidentali, rendendo oggetto di audizioni riservate le parti da non divulgare in modo da non compromettere i legittimi interessi commerciali nazionali.

I) L'adozione di un regolamento comunitario per la circolazione dei beni ad alta tecnologia influenzerà positivamente l'armonizzazione delle singole legislazioni nazionali, evitando distorsioni commerciali dovute a leggi e prassi differenti. È peraltro imperativo migliorare la collaborazione tra le autorità di controllo nazionali e, qualora necessario, investire nell'addestramento dei funzionari delle nazioni più vulnerabili, in modo da evitare falle nell'insieme della UE.

J) L'introduzione di una clausola catch all nell'ordinamento giuridico nazionale non crea problemi particolari sotto il profilo strettamente legale, in quanto tutta la giurisprudenza italiana salvaguarda il fondamentale principio della discrezionalità della PA per la salvaguardia di interessi nazionali.

È però essenziale, oltre ad una revisione formale della legge 222 o all'introduzione specifica di uno strumento legislativo apposito (è un altro punto pagante di revisione), attuare una sistematica campagna informativa da parte della pubblica verso gli operatori aziendali in modo da chiarire i criteri dell'applicazione della catch all, evitando penalizzazioni indebite rispetto a ditte di altri paesi.

Inoltre va adeguatamente regolamentata l'erogazione di indennizzi qualora si giungesse al blocco di un carico verso destinazioni sospette.

Un ulteriore completamento di una clausola catch all e della politica di sensibilizzazione governativa verso gli esportatori, è la responsabilizzazione delle ditte a monte della spedizione, di modo che esse compiano dei controlli preventivi.

I controlli sono uno dei punti essenziali per il funzionamento reale del controllo sulle esportazioni di tecnologie sensibili. I controlli pura-

mente cartolari sono assai eludibili, a differenza di quelli sui sistemi d'arma, per cui i controlli doganali sono indispensabili.

Anche senza la latitudine d'intervento conferita dalla clausola catch all (ed a maggior ragione in presenza di essa), è importante controllare in tempo reale i flussi commerciali in direzione dei paesi sospetti. La premessa per un simile controllo è la redazione di warning lists sui paesi a rischio. Sulla base di esse è possibile, a patto di attuare una efficace informatizzazione delle dogane tesa non solo alla riscossione delle imposte, ma anche al controllo delle esportazioni dalla bassa all'alta tecnologia, monitorare i flussi commerciali. Parte dell'informatizzazione è lo sfruttamento delle possibilità offerte dalla lettura rapida di codici a barre sui carichi in partenza o in transito.

Un corollario pubblico importante delle warning lists è la pubblicazione di tutti i programmi dei paesi proliferatori allo scopo di sensibilizzare non soltanto le potenziali ditte esportatrici, ma anche di coinvolgere appropriatamente l'opinione pubblica.

Ovviamente un tale monitoraggio integrato non è possibile senza una profonda riforma delle dogane. Attualmente esse sono strutturate unicamente per la raccolta di dati statistici aggregati a favore dell'ISTAT (dati inutili per un serio monitoraggio) e per la riscossione delle imposte.

I controlli della movimentazione oltre confine dei prodotti di armamento ed alta tecnologia sono disciplinati dai seguenti provvedimenti amministrativi:

- circolare n. 7747 del 24/12/1992 emanata dall'UAMA;
- circolare n. 6912/N del 28/12/1992 emanata dal dipartimento dogane ed imposte indirette del ministero delle Finanze;
- circolare n. 7747 del 28/1/1993 emanata dal Mincomes.

Sulla base delle suddette, nonché della legislazione ordinaria si può ritenere che le autorità doganali possano effettuare controlli anche senza specifica segnalazione, in caso di movimentazione extracomunitaria. Se invece i movimenti sono intracomunitari i controlli devono limitarsi:

- alla raccolta di dati statistici del commercio con l'estero;
- alla sorveglianza del rispetto delle regole fiscali concernenti l'impo-

sta struttura aggiuntiva.

Il futuro delle dogane non rinuncia alle prerogative tradizionali, ma si arricchisce di competenze ispettive specialistiche e si potenzia nel breve periodo con un'intensificazione delle normali visite fiscali a campione, attuabili immediatamente. Queste competenze specialistiche potrebbero essere studiate ed applicate sotto forma di un nucleo specialistico itinerante in grado di fornire un gruppo di pronto intervento per controlli a campione o su segnalazione.

Di pari passo deve procedere la maggiore partecipazione della GdF alla lotta alla proliferazione, secondo un'adeguata divisione del lavoro con gli organismi di intelligence.

K) I controlli bancari preventivi possono essere migliorati soprattutto attraverso una opportuna opera di sensibilizzazione, unita all'attuazione di un codice di comportamento concordato d'intesa con gli organismi bancari.

L) Come nel caso della 185, la rapidità del coordinamento dipende da due fattori: comunicazioni interburocratiche e mezzi di comunicazione.

Vanno perciò in primis rimosse le barriere di segreti d'ufficio tra dicasteri ed enti impegnati nel controllo delle esportazioni di armi e tecnologie. È una mentalità che richiederà il suo tempo per essere diffusa.

In secondo luogo è necessaria un'informatizzazione più spinta e più efficiente in modo da ridurre la circolazione cartacea. La realizzazione di un CIN (Circuito Informativo Nazionale), insieme ad una banca dati aperta alle amministrazioni interessate. È un obiettivo importante per il contrasto dei traffici illegali.

M) La riqualificazione tecnologica delle dogane è un obiettivo importante in modo da eseguire il controllo a campione con precisione senza aggravio di i costi per lo stato e per le ditte. In questo senso si può trarre ispirazione prima da quanto fanno già altri paesi europei e successivamente anche gli USA.

Sarebbe già di notevole efficacia deterrente un controllo a campione su 100 carichi. Esiste naturalmente il problema dei costi e di chi

paga il fermo merce, ma i controlli vanno fatti. In fondo non vengono gestite più di 1.000 licenze all'anno da Mincomes, ma oggi è ben possibile che le Finanze con le capacità a disposizione delle dogane non siano in grado di gestire nemmeno questo limitato numero.

N) Le esportazioni immateriali sembrano un problema sinora contabile solo con un'azione adeguata di intelligence e con l'ausilio dei controlli a livello di uffici cambi. Va peraltro considerato che, se è vero che manuali, s/w, piani e microchip sono facilmente trafugabili e che la circolazione dei cervelli non può essere facilmente impedita, tutto ciò non basta per trasferire una tecnologia, come ben sanno i paesi che la acquistano legalmente o illegalmente.

O) L'erga omnes, pur restando un problema di mentalità politico-diplomatica, si avvia ad essere almeno fortemente attenuato con la pubblicazione delle nuove tabelle export. È infatti particolarmente importante che la nuova tabella indichi non solo i prodotti sotto controllo, ma anche gli esercizi diplomatici internazionali da cui discendono specifiche misure e norme di controllo. Questo porterà ad una graduatoria tra paesi in cui è possibile esportare, mettendo praticamente fine al principio dell'erga omnes, ma al tempo stesso evitando di stilare una blacklist.

In più una clausola catch all avrà bisogno di una lista di paesi ad alto rischio (warning list).

P) La partecipazione italiana va senz'altro qualificata maggiormente con personale di formazione più approfondita e moderna, che formi delegazioni piccole e competenti. Va inoltre questo migliorata la circolazione delle informazioni anche con incontri mensili per preparare in modo coerente la posizione italiana.

Conclusioni

L'esame dei sistemi di controllo istituiti dalle leggi 185 e 222 si può dire concluso con una vicenda non meno emblematica delle due scelte (caso Luchaire e caso BNL Atlanta) per aprire questa ricerca.

Con la votazione della legge Finanziaria 1994 nel dicembre 1993 è avvenuta la sparizione del CISD, l'organo di alta direzione politica previsto da entrambi i sistemi di controllo. Sotto il profilo buro-formale la fine di questo organo rientra nel cosiddetto ddl collegato alla Finanziaria 1994, in cui erano contenute le proposte di riforma amministrativa sostenute da Sabino Cassese. Questa riforma prende atto della sostanziale inefficienza di troppi comitati interministeriali nella prima Repubblica e propugna l'assegnazione delle competenze dei disciolti comitati o al CIPE o al ministero di competenza.

Il CISD stesso è un comitato che ha funzionato con un numero di riunioni piuttosto basso e che non ha contribuito a creare ed a promuovere una politica delle esportazioni di armamenti con un profilo adeguato. È ragionevole concludere che, al di là di specifiche carenze della classe politica nazionale sul tema, la struttura stessa dei poteri del governo e del presidente del Consiglio ha favorito la proliferazione e l'inefficienza di comitati interministeriali, visti come unico strumento di coordinamento e di raccordo di compagini governative dove i ministri erano sostanzialmente indipendenti dal presidente del Consiglio.

Il fallimento specifico e l'azione limitata dal CISD, incapace di prendere decisioni tempestive e nette su questioni che avevano come posta migliaia di miliardi e di posti di lavoro, è in definitiva il frutto di una cultura politica nazionale troppo concentrata su una discussa gestione interna e troppo ideologicamente condizionata nello sviluppo di una politica estera di cui l'esportazione di armi e di alte tecnologie civili e militari sono il logico corollario tra i paesi del G-7.

Gli scenari sino ad ora circolati nella ristretta comunità nazionale che si occupa di questi temi sono per l'export di armi:

- assegnazione delle competenze alla Presidenza del Consiglio;
- assegnazione delle competenze al MAE
- assegnazione delle competenze al CIPE.

Ognuno di questi scenari è replicabile in teoria per la legge 222, con la naturale sostituzione del Mincomes al posto del MAE quale possibile ministero competente.

Ognuno di questi scenari ha i suoi vantaggi ed i suoi svantaggi.

Il primo garantisce una evidente responsabilità politica e prevedi-

bilmente una condotta più immediata ed energica, ma carica di un valore politico transazioni che nella maggior parte dei casi sono gestibili a livello ministeriale, rendendo meno libero il possibile premier nella sua azione.

Il secondo evita complessi raccordi interministeriali, ma allora la relazione annuale al parlamento andrebbe presentata dal governo nella persona del ministro competente.

Il terzo permette di assegnare una maggiore valenza economica alle transazioni tecno-militari e mantiene un tradizionale concerto interministeriale a patto che il CIPE stesso diventi a geometria variabile e meno farraginoso ed a patto che la Difesa sia rappresentata.

Un quarto scenario, la modifica delle funzioni del Comitato Difesa-Industria, può presentare il vantaggio di colmare subito un vuoto decisionale, ma non risolve i problemi di fondo.

Il processo di cambiamento dell'Italia, impegnata in una difficile modernizzazione della politica e dello stato, investe evidentemente anche la gestione dei sistemi di controllo su questi tipi di esportazione.

Di fronte ad un quadro internazionale di rischi aumentati e di grande fluidità, le vecchie divisioni di competenze secondo sorpassate logiche di potere non hanno più senso di esistere.

Se queste esportazioni hanno innanzitutto, come ampiamente dimostrato, rilevanza politica estera, il ministero competente non può che essere quello degli Esteri, liberando il Mincomes da una missione largamente contraddittoria con quella dello sviluppo della competitività nazionale in un nuovo GATT dove la concorrenza è particolarmente accesa.

Il MAE ha inoltre concretamente dimostrato un'operatività nell'istituzione di una struttura di controllo delle licenze per la legge 185, che non appare ancora raggiunta nel caso della legge 222. Infatti lo stato complessivo dell'efficienza dei controlli nel raffronto fra i due sistemi è abbastanza chiaro:

- con la legge 185 il controllo sulle triangolazioni stile Luchaire è assai efficace, al limite dell'autoesclusione dai mercati internazionali;
- con la legge 222 tutte le carenze già elencate sono sostanzialmente rimaste. I guasti sarebbero molto più evidenti se singoli funzionari

ed apparati dello stato non vi avessero posto un temporaneo rimedio con sacrifici sconosciuti ai loro colleghi stranieri.

Il timore degli operatori economici sulla possibilità di un freno alla loro competitività è largamente infondato perché una logica restrizione sugli obbiettivi dei flussi commerciali critici porta ad una trascurabile limitazione sui volumi d'affari, mentre i danni politici, militari, commerciali e d'immagine per le ditte macchiate di traffici illeciti sono molto superiori, come diverse ditte tedesche hanno sperimentato con la Libia e l'Iraq.

Anche questa ricerca dimostra che le esportazioni politicamente e commercialmente irresponsabili provocano poi una reazione dell'opinione pubblica che finisce per danneggiare gli stessi interessi economici, apparentemente sostenuti da operazioni spregiudicate. Controllo e competitività nazionali possono e devono coesistere per uno stato moderno ed un management avanzato inseriti in una comunità internazionale malgrado tutto sempre più interdipendente.

Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

Pubblicazioni:

1. **«Il reclutamento in Italia»** (1989) di Autori vari
2. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1506 al 1870», Vol. I** (1989) di V. Ilari
3. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1871 al 1918», Vol. II** (1990) di V. Ilari
4. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1919 al 1943», Vol. III** (1990) di V. Ilari
5. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1943 al 1945», Vol. IV** (1991) di V. Ilari
- 5.bis **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo I «Pianificazione operativa e sistema di reclutamento»** (1992) di V. Ilari
- 5.ter **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo II «Servizio militare e servizio civile - Legislazione e statistiche»** (1992) di V. Ilari
6. **«Soppressione della leva e costituzione di forze armate volontarie»** (1990) di P. Bellucci - A. Gori
- 6a. **«Riflessioni sociologiche sul servizio di leva e volontariato»** (1990) di M. Marotta - S. Labonia
7. **«L'importanza militare dello spazio»** (1990) di C. Buongiorno - S. Abbà
G. Maoli - A. Mei
M. Nones - S. Orlandi
F. Pacione - F. Stefani

8. **«Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia»** (1990) di F. Calogero
M. De Andreis
G. Devoto - P. Farinella
9. **«La "Policy Science" nel controllo degli armamenti»** (1990) di P. Isernia - P. Bellucci,
L. Bozzo - M. Carnovale
M. Coccia - P. Crescenzi
C. Pelanda
10. **«Il futuro della dissuasione nucleare in Europa»** (1990) di S. Silvestri
11. **«I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988»** (1990) di F. Battistelli - P. Isernia
P. Crescenzi - A. Graziani
A. Montebovi
G. Ombuen - S.S. Caparra
C. Presciuttini
12. **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. I** (1990) di P. Bisogno - C. Pelanda
M. Nones - S. Rossi
V. Oderda
- 12.bis **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. II** di P. Bisogno - C. Pelanda
M. Nones - S. Rossi
V. Oderda
13. **«Sistema di pianificazione generale e finanziaria ed ottimizzazione delle risorse in ambito difesa»** (1990) di G. Mayer - C. Bellinzona
N. Gallippi - P. Mearini
P. Menna
14. **«L'industria italiana degli armamenti»** (1990) di F. Gobbo - P. Bianchi
N. Bellini - G. Utili
15. **«La strategia sovietica nel Mediterraneo»** (1990) di L. Caligaris - K.S. Brower
G. Cornacchia
C.N. Donnelly - J. Sherr
A. Tani - P. Pozzi
16. **«Profili di carriera e remunerazione nell'ambito dell'amministrazione dello Stato»** (1990) di D. Tria - T. Longhi
A. Cerilli - A. Gagnoni
P. Menna
17. **«Conversione dell'industria degli armamenti»** (1990) di S. Rossi - S. Rolfo
N. Bellini
18. **«Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche»** (1990) di S. Rossi - F. Bruni Roccia
A. Politi - S. Gallucci
19. **«Nuove possibili concezioni del modello difensivo italiano»** (1990) di S. Silvestri - V. Ilari
D. Gallino - A. Politi
M. Cremasco

20. **«Warfare simulation nel teatro mediterraneo»** (1990) di M. Coccia
21. **La formazione degli ufficiali dei corpi tecnici»** (1990) di A. Paoletti - A. D'Amico
A. Tucciarone
22. **«Islam: problemi e prospettive politiche per l'Occidente»** (1990) di R. Aliboni - F. Bacchetti
L. Guazzone
V. Fiorani Piacentini
B.M. Scarcia Amoretti
23. **«Effetti sull'economia italiana della spesa della difesa»** (1990) di A. Pedone - M. Grassini
(Esaurito)
24. **«Atto unico europeo e industria italiana per la difesa»** (1990) di F. Onida - M. Nones
G. Graziola - G.L. Grimaldi
W. Hager - A. Forti
G. Viesti
25. **«Disarmo, sviluppo e debito»** (1990) di C. Pelanda
26. **«Jugoslavia: realtà e prospettive»** (1990) di C. Pelanda - G. Meyer
R. Lizzi - A. Truzzi
D. Ungaro - T. Moro
27. **«Integrazione militare europea»** (1990) di S. Silvestri
28. **«Rappresentanza elettiva dei militari»** (1990) di G. Caforio - M. Nuciari
29. **«Studi strategici e militari nelle università italiane»** (1990) di P. Ungari - M. Nones
R. Luraghi - V. Ilari
30. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. I** (1991) di V. Fiorani Piacentini
- S.N. **«Sintesi del dibattito di sei ricerche del Cemiss»** (1991) di Cemiss
31. **«Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale»** (1991) di G. De Vergottini
32. **«Sviluppo, armamenti, conflittualità»** (1991) di L. Bonanate - F. Armao
M. Cesa - W. Coralluzzo
33. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. II** (1991) di G. Ligios - R. Redaelli

34. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. I «I militari di leva»** (1991) di M. Marotta
M.L. Maniscalco
G. Marotta - S. Labonia
V. Di Nicola - G. Grossi
35. **«Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica»** (1991) di D. Gallino
36. **«La formazione del dirigente militare»** (1991) di F. Fontana - F. Stefani
G. Caccamo - G. Gasperini
37. **«L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia»** (1991) di P. Bellucci - C.M. Radaelli
38. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. III «Fenomenologia e problemi di devianza»** (1991) di G. Marotta
39. **«La dirigenza militare»** (1992) di S. Cassese - C. D'Orta
40. **«Diritto internazionale per ufficiali della Marina Militare»** (1993) di N. Ronzitti - M. Gestri
41. **«I volontari a ferma prolungata: un ritratto sociologico», Tomo I** (1993) di F. Battistelli
- 41bis. **«Sottufficiali delle Forze Armate. Idee propositive per migliorare il reclutamento, lo statuto e la carriera», Tomo II** (1994) di F. Battistelli
42. **«Strategia della ricerca internazionale»** (1993) di L. Bonanate
43. **«Rapporto di ricerca su movimenti migratori e sicurezza nazionale»** (1993) di G. Sacco
44. **«Rapporto di ricerca su nuove strutture di sicurezza in Europa»** (1993) di S. Silvestri

45. **«Sistemi di comando e controllo e il loro influsso nella sicurezza italiana»** (1993) di P. Policastro
46. **«La minaccia dal fuori area contro il fianco meridionale della Nato»** (1993) di R. Aliboni
47. **«Approvvigionamento delle materie prime e crisi e conflitti nel Mediterraneo»** (1993) di G. Mureddu
48. **«Il futuro dell'aeromobilità: concetti operativi e tattici. Struttura e ordinamento d'impiego»** (1993) di A. Politi
49. **«Impatto economico delle spese militari nella Regione Emilia-Romagna»** (1993) di A. Bolognini - M. Spinedi
Nomisma S.p.A.
50. **«I Paesi della sponda sud del Mediterraneo e la politica europea»** (1993) di R. Aliboni
B. Scarcia Amoretti
G. Pennisi - G. Lancioni
L. Bottini
51. **«I problemi della sicurezza nell'Est europeo e nell'ex-Unione Sovietica»** (1993) di C. Pelanda - E. Letta
D. Gallino - A. Corti
52. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. III** di V. Fiorani Piacentini
53. **«Presupposti concettuali e dottrinali per la configurazione di una futura forza di intervento»** (1993) di G. Caccamo
54. **«Lo status delle navi da guerra italiane in tempo di pace ed in situazione di crisi»** (1993) di A. de Guttry
55. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. II «Ufficiali e sottufficiali»** (1993) di M. Marotta

- | | | |
|-----|--|---|
| 56. | «Crisi del bipolarismo: vuoti di potere e possibili conseguenze»
(1993) | di S. Romano - J.L. Harper
F. Mezzetti - C.M. Santoro
D.V. Segre |
| 57. | «Il problema della quantificazione dei dati attendibili sull'interscambio militare-industriale fra i vari paesi» | di S. Sandri - A. Politi |
| 58. | «Ottimizzazione della selezione del personale - Metodi e modelli di selezione e organizzazione nelle Forze Armate Italiane» (1994) | di A. De Carlo |
| 59. | «Gestione delle crisi: metodologie e strumenti» (1994) | di P. Isernia |
| 60. | «Politica militare e sistema politico: i partiti ed il nuovo modello di difesa» (1994) | di Paolo Bellucci |
| 61. | «Sicurezza ed insicurezza nell'Europa post-comunista» (gennaio 1994) | di S.A. Rossi - P. Visani |
| 62. | «Indagine sulla propensione delle donne italiane a svolgere il servizio militare» (1994) | di Rossella Savarese |
| 63. | «L'impatto economico delle spese militari in Emilia Romagna: case study su Bologna» (1994) | Nomisma |
| 64. | «L'impatto della presenza militare in Emilia Romagna - Il "caso di Budrio" - Il caso del "Triangolo aeronautico": Forlì, Cervia, Rimini» (1994) | Nomisma |
| 65. | «Sistemi di sicurezza nei paesi del Golfo. Riflessi per l'Occidente» (1995) | di R. Aliboni - L. Guazzoni
S. Silvestri |
| 66. | «Sistema di controllo dell'esportazione degli armamenti e della tecnologia avanzata. Ammaestramenti delle crisi del Golfo» (1995) | di A. Politi - A. De Guttry
S. Gallucci - M. Bilbeisi
M. Lastella |

Raccolta delle sintesi:

01. **«Sintesi del dibattito di sei ricerche del Cemiss»** (1991) di Cemiss
02. **«Raccolta di sintesi di rapporti di ricerca su studi strategici e di politica internazionale»** (1994) di Cemiss

Altre Pubblicazioni:

- S.N. **«Atti del Seminario sulla sicurezza in Mediterraneo»** (1991) (Roma 30 gennaio/1 febbraio 1991) di Cemiss-Deg
- S.N. **«Sintesi del modello di difesa»** (presentato in Parlamento il 26 novembre 1991) (1991) di Cemiss
- S.N. **«Aggiornamento del modello di difesa»** (1993) di Cemiss

Raccolta delle riviste

- 01. «Alcuni del dibattito di quel anno» di Cerna
che del Ceriale (1997)
- 02. «Raccolta di alcuni rapporti» di Cerna
di ricerca su studi strategici e di
politica internazionale (1998)

Altre Pubblicazioni

- 5 N. «Atti del Seminario sulle ricerche» di Cerna-Dei
in la «Mediterranea» (1991) (Giorn
di gennaio/febbraio 1991)
- 8 N. «Alcuni del modello di difesa» di Cerna
dipartimento di Parlamento il 10
dicembre 1991 (1991)
- 10 N. «Aggiornamento del modello di» di Cerna
difesa (1993)

Finito di stampare Marzo 1995



TIPOLITOGRAFIA

00152 Roma - Via Ludovica Albertoni, 76/82
Tel. 06/5376386 - 5349080 - Fax 06/5377376

Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.